

„Na dużą uwagę w badaniach humanistycznych i społecznych zasługują współczesne przemiany instytucjonalne życia społeczno-politycznego. Ważnym zadaniem nauki jest rozpoznawanie przemian lokalnych w kontekście globalnym, a w tym też ogólnopaństwowym, europejskim, regionalnym itp. Rozpoznawanie specyfiki funkcjonowania władz samorządowych w Płocku jest istotne z punktu widzenia rejestrowania, systematyzowania wiedzy o współczesności zachodzącej w tej przestrzeni kulturowej. [...] Biorąc pod uwagę nośność problemu poznawczego, postawione pytania badawcze oraz udzieloną na nie odpowiedź stwierdzam, że przedstawione studium jest oryginalnym osiągnięciem poznawczym”.

*Z recenzji prof. zw. dr. hab. Andrzeja Chodubskiego*



*195 lat Towarzystwa Naukowego Płockiego*

ISBN 978-83-60348-74-1

*Joanna Kacperska*

**WŁADZE SAMORZĄDOWE W PŁOCKU**

*Joanna Kacperska*

# **WŁADZE SAMORZĄDOWE W PŁOCKU:**

**PRZESTRZEŃ NORMATYWNA  
ORAZ PRAKTYKA KULTUROWA**

Płock 2015

*Joanna Kacperska*

**WŁADZE  
SAMORZĄDOWE  
W PŁOCKU:  
PRZESTRZEŃ NORMATYWNA  
ORAZ PRAKTYKA KULTUROWA**

Płock 2015

Recenzent: prof. zw. dr hab. Andrzej Chodubski

© Copyright by Towarzystwo Naukowe Płockie

Wydawca:

Towarzystwo Naukowe Płockie, 09-402 Płock, pl. Narutowicza 8

ISBN 978-83-60348-74-1

Skład, druk, oprawa:

P.P.-H. „DRUKARNIA” Sp. z o.o. Sierpc, tel./fax 24 275 19-35

# SPIS TREŚCI

Wstęp .....	5
-------------	---

## **ROZDZIAŁ I**

<b>Istota, funkcje i zadania samorządu terytorialnego .....</b>	<b>11</b>
1. Z przeszłości samorządu terytorialnego w Polsce .....	11
2. Pojmowanie samorządu terytorialnego .....	27
3. Podmiot samorządu terytorialnego .....	32
4. Przedmiot samorządu terytorialnego .....	37
5. Zadania jednostek samorządu terytorialnego .....	40

## **ROZDZIAŁ II**

<b>Odrębność kulturowa ziemi płockiej .....</b>	<b>49</b>
1. Definiowanie ziemi płockiej .....	49
1.1. Ujęcie historyczne .....	50
1.2. Ramy geograficzne .....	52
1.3. Podstawy administracyjne .....	53
2. Ogniwa z przeszłości samorządu Płocka .....	56

## **ROZDZIAŁ III**

<b>Władze gminy – istota i władza miasta Płocka .....</b>	<b>77</b>
1. Pojęcie gminy .....	77
2. Władze miasta .....	80
2.1. Rada gminy – definicja i Rada Miasta Płocka .....	81
2.2. Organ wykonawczy – istota i Prezydent Miasta Płocka ....	86
3. Statut miasta Płocka .....	93

## **ROZDZIAŁ IV**

<b>Istota samorządu powiatowego</b> .....	115
1. Definicja powiatu .....	115
2. Władze powiatu .....	120
2.1. Rada powiatu – definicja .....	120
2.2. Zarząd powiatu – definicja .....	137
2.3. Władze powiatu w Płocku – IV kadencja (2010-2014) ...	143
2.4. Starosta powiatu – istota i Starosta płocki .....	146
2.5. Starostwo powiatowe – istota i Starostwo powiatowe w Płocku .....	152
3. Statut Powiatu Płockiego .....	154

## **ROZDZIAŁ V**

<b>Nadzór nad samorządem terytorialnym</b> .....	171
1. Istota nadzoru .....	171
2. Uchwały unieważnione w powiecie płockim .....	178
<b>Zakończenie</b> .....	191
<b>Bibliografia</b> .....	195
<b>Akty prawne</b> .....	207
<b>Spis rysunków</b> .....	211

## WSTĘP

Przywrócenie samorządności w Polsce oznaczało odejście od centralizacji państwa i tym samym dało szansę na budowanie państwa lokalnego, a także wzmacniało więzi społeczne i wspierało rozwój społeczeństwa. Odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości to warunki kształtowania demokracji<sup>1</sup>. Reforma ta była jednym z kluczowych etapów procesu transformacji ustrojowej w Polsce. Można powiedzieć, iż jest to jedno z największych osiągnięć rządu Tadeusza Mazowieckiego.

Było to jedno z bardziej istotnych wydarzeń w najnowszych dziejach Polski., zaś reaktywowanie w 1990 r. samorządowych gmin stanowi największy, obok prywatyzacji części przedsiębiorstw państwowych, element przyjętej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych strategii transformacyjnej<sup>2</sup>.

Samorząd terytorialny jest jedną z największych instytucji w państwach demokratycznych, w których decentralizacja wykonywania zadań publicznych należy do podstawowego kanonu myślenia politycznego<sup>3</sup>.

Reforma gminna była w całości transformacji ustrojowej w Polsce zjawiskiem wyjątkowym, ponieważ powszechnością swojego oddziaływania i skalą zasięgu dorównywała strukturalnym reformom ekonomicznym, a w przeciwieństwie do tych ostatnich przypisany jej był stygmat niepodważalnie pozytywnych skutków tak społecznych, jak i gospodarczych. W zasadzie reforma ta nie była – ani przed wprowa-

---

<sup>1</sup> J. Buzek, *Wystąpienie prof. Jerzego Buzka podczas Kongresu 20-lecia Samorządu terytorialnego „Samorząd Terytorialny”* nr 5 2010, s. 9.

<sup>2</sup> Z. Gilowska, *Subsydiarność – samorząd terytorialny – decentralizacja. Uwagi na temat reform ustrojowych w Polsce* [w] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 232.

<sup>3</sup> B. Guziejewska, *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania „Samorząd Terytorialny”* nr 5 2009, s. 9.

dzeniem ani przez całe dziesięciolecia potem – kontestowana przez siły polityczne czy też ruchy społeczne<sup>4</sup>. Dzięki temu uznać można reformę gminną za fenomen w sferze działalności użyteczności publicznej.

Po kilkunastu latach od reformy samorządowej minął już entuzjazm związany z tworzeniem samorządów i coraz częściej dostrzega się braki i niedociągnięcia. Część z nich wymieniła M. Stahl, która zaliczyła do tej grupy: „nadmierne upartyjnienie samorządu i realizowanie przez niego interesów partyjnych oraz interesów grup nacisku, z pominięciem interesu wspólnot”<sup>5</sup>. Wspominała ona także o stałym ścieraniu się dążeń do centralizacji i dążeń do decentralizacji.

Również w Raporcie Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” z 2007 r. zaprezentowano wiele spostrzeżeń dotyczących upartyjnienia. W raporcie tym stwierdzono, iż „trzeba uniemożliwić partiom politycznym bezpośrednią ingerencję w działalność administracji publicznej. Obywatele muszą mieć pewność, że władze działają zgodnie z prawem, jedynie w imię ich interesów, a nie interesów partii czy jakichkolwiek innych grup”<sup>6</sup>.

Literatura dotycząca samorządu terytorialnego jest bogata i różnorodna. Zawiera ona kilka tysięcy książek, jednak przeważają podręczniki akademickie i opracowania o charakterze popularnym, zaś niewiele jest publikacji, które by opisywały wnikliwie poszczególne władze samorządowe i ich funkcje. Dlatego też, podjęto temat badawczy związany z kształtowaniem i organizacją władz samorządowych.

Tematem niniejszego opracowania jest ukazanie zjawiska i procesu przemian władzy samorządowej Płocka na szczeblu miejskim i powiatowym. Celem studium jest analiza funkcjonowania tych władz samorządowych. Wiedza uzyskana w wyniku przeprowadzonych badań posłużyła do wskazania osiągnięć oraz zaniedbań płockich władz samorządowych, a także doprowadziła do próby sformułowania oceny władz lokalnych. Celem badań było także przeprowadzenie analizy funkcjonowania instytucji nadzoru ze strony państwa. Nadzór traktuje się jako niezbędny korelat samorządu, bez którego trudno sobie wyobrazić instytucje samorządu terytorialnego jako element państwa.

---

<sup>4</sup> B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 92.

<sup>5</sup> M. Stahl, *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?* [w] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 33.

<sup>6</sup> Raport 2/2007 – *Samorządność i demokracja lokalna* – Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”.

Przyjęto założenie zweryfikowania głównej hipotezy zakładającej, iż rozwój władz na szczeblu powiatowym i gminnym warunkuje jednocześnie rozwój państwa.

W analizie posłużono się metodą porównawczą, zwaną też komparatywną bądź analogią, która polega na wykrywaniu podobieństw między procesami i zjawiskami. Punktem wyjścia do jej stosowania w politologii jest określenie zasad badań: w założeniu rozpoznawane zjawiska powinny być porównywalne pod względem jakości. W wyborze przedmiotu porównań stosuje się często podejście instytucjonalne. Polega ono na doborze instytucji podobnych jako tworzywa do porównań wyselekcjonowanych według cech zewnętrznych, czy też formalnych i względnie łatwo dostrzegalnych we wstępnej fazie badań. W przedstawionym opracowaniu porównano system władzy miejskiej i system władzy powiatowej. Znamienne jest w praktyce politycznej wykorzystywanie wiedzy komparatystycznej w wymiarze wzorca, który polega na naśladowaniu modelu, zjawisk i procesów, a w tym rozwiązań politycznych, społecznych. Model – wzorzec przyjmuje się zarówno w strategii dalszego rozwoju, jak i w podejmowaniu decyzji doraźnych.

Badania porównawcze w politologii spełniają istotne funkcje aplikacyjne, gdyż dostarczają ośrodkom decyzji politycznych materiały przydatne do podejmowania decyzji optymalnych. Dostarczają również analiz, które z kolei pozwalają uniknąć błędów popełnianych przez inne podmioty w podobnych sytuacjach<sup>7</sup>.

Przedmiotem badań była władza oraz jej działalność. Ze względu na tak sformułowany przedmiot badań przyjęto w rozważaniach metodę charakterystyczną dla monografii problemowej. Istotą tego podejścia jest „dokładne poznanie zjawisk i procesów organizacyjnych zachodzących na określonym terenie w określonym czasie. Obiektem badań może być między innymi miasto [...], konkretne zjawisko lub proces organizacyjny”<sup>8</sup>. Wyniki badania monograficznego mogą służyć potrzebom praktyki. Badania monograficzne charakteryzują się następującymi cechami:

1. badany obiekt traktowany jest jako pewna odrębna i specyficzna całość,
2. podczas badań dopuszcza się stosowanie różnorodnych metod i technik zbierania informacji,

---

<sup>7</sup> A. J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2013, s. 125-126.

<sup>8</sup> S. Kownacki, Z. Rummel-Syska, *Metody socjologiczne*, Warszawa 1992, s. 37.



### 3. analiza badanego przedmiotu prowadzona jest w sposób wszechstronny i pogłębiony.

Według tej metodą należy uchwycić specyfikę zmian w ramach badanego obiektu<sup>9</sup>. Przedmiotem badania może więc być władza na poziomie miasta, a także na poziomie powiatu.

Publikacja składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia. Pierwszy rozdział opisuje specyfikę samorządu terytorialnego, czyli pojęcie i historię samorządu terytorialnego w Polsce, a także podmiot i przedmiot samorządu terytorialnego, jak również zadania jednostek samorządu terytorialnego.

W drugim rozdziale przedstawione zostało pojęcie historyczne, geograficzne i administracyjne ziemi płockiej, gdyż pojęcie to nie jest jednoznaczne i jednolite. W zależności bowiem od przyjętych kryteriów: historycznych, geograficznych lub administracyjnych, czy też okresów historycznych Polski, terytorium części Mazowsza, jakim są okolice miasta Płocka, może być różnie przyjmowane. W rozdziale tym przedstawiono również historię samorządu Płocka.

W trzecim rozdziale została opisana gmina, a w szczególności władza na szczeblu miejskim. W rozdziale tym znajduje się opis Rady Miasta Płocka, a także została przedstawiona osoba obecnego Prezydenta Miasta Płocka.

Czwarty rozdział poświęcony jest samorządowi powiatowemu. Charakteryzuje współczesny Powiat Płocki, który położony jest na północno-zachodnim Mazowszu. Powiat Płocki jest jednym z największych powiatów w regionie i w kraju, gdyż w granicach administracyjnych o powierzchni blisko 1800 km<sup>2</sup> zawiera się 15 samorządów: 3 gminy miejsko-gminne: Drobin, Gąbin, Wyszogród i 12 gmin wiejskich: Bielsk, Bodzanów, Brudzeń Duży, Bulkowo, Łąck, Mała Wieś, Nowy Duninów, Radzanowo, Słubice, Słupno, Stara Biała, Staroźreby. W rozdziale tym dokonana została również analiza Statutu Powiatu Płockiego, a także opisano władze Płocka na szczeblu powiatowym. Jest to empiryczna część pracy.

W ostatnim rozdziale pracy, który jest częścią empiryczną, przedstawia się zorganizowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym. W rozdziale tym zostały poddane analizie uchwały przyjęte w okresie

---

<sup>9</sup> J. Garlicki, Z. Krawczyk, K. Sowa, *Socjologia w Polsce*, Rzeszów 1998, s. 148.

1998-2013 r., które były unieważnione przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w powiecie plockim.

Opracowania i analizy prowadzono na bazie materiałów znajdujących się w Starostwie Powiatowym w Płocku, a także w oparciu o literaturę przedmiotu.

W pracy nie wyczerpuje się całokształtu i złożoności problematyki dotyczącej lokalnej władzy samorządowej, a zwłaszcza kwestii finansowych, gdyż dokonanie tego wymagałoby odrębnych badań.



## ROZDZIAŁ I

# ISTOTA, FUNKCJE I ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 1. Z przeszłości samorządu terytorialnego w Polsce

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. stanowiło istotny impuls do kształtowania się nowych struktur administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego. Jak się jednak okazało okres ten był dla wprowadzenia jednolitej struktury samorządu terytorialnego na obszarze całego odrodzonego państwa polskiego za krótki, dlatego też w okresie zaborów samorząd terytorialny kształtował się odmiennie w każdym z zaborów i nawiązywał do struktur administracji publicznej państw zaborczych<sup>1</sup>. Podstawowym problemem państwa polskiego po pierwszej wojnie światowej było ujednoczenie struktur i zasad funkcjonowania całej administracji publicznej, dotyczyło to także samorządu terytorialnego. Usuwanie różnic na poszczególnych obszarach kraju napotykało na liczne trudności. Niewątpliwie, do czynników, które w znacznym stopniu utrudniały proces unifikacji zaliczyć trzeba brak jednolitej koncepcji budowy administracji terenowej, przyzwyczajenia do zaborczych rozwiązań organizacyjnych i stopniowe kształtowanie się granic odrodzonego państwa<sup>2</sup>.

Prawno - ustrojową koncepcję samorządu terytorialnego zawierała Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 17 marca 1921 r.<sup>3</sup>, będąca wyrazem tendencji tzw. państwa liberalnego. Konstytucja Marcowa

---

<sup>1</sup> K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 24.

<sup>2</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 44.

<sup>3</sup> Dz. U. nr 44, poz. 267.

przewidywała istnienie takich jednostek podziału terytorialnego kraju, jak: województwa, powiaty, a także gminy miejskie i wiejskie<sup>4</sup>, które miały być jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Przewidziano zatem istnienie samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Konstytucja Marcowa deklarowała przyznanie szerokich praw dla samorządów i przyjęcie dla nich tych samych praw w całym państwie. W tym ostatnim przypadku do realizacji idei konstytucji przystąpiono dopiero w 1933 r., w tak zwanej ustawie scaleniowej, jednak unifikacja prawa nie objęła szczebla wojewódzkiego<sup>5</sup>. Prócz tego ogólna zasada nie odnosiła się do Śląska, który na mocy ustawy konstytucyjnej z 1920 r. tworzył region autonomiczny, wyłączony w wielu obszarach spod ustawodawstwa ogólnopolskiego. Konstytucja Marcowa stanowiła, iż ustroj Rzeczypospolitej opiera się na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego. Wprawdzie konstytucja poświęciła samorządowi terytorialnemu aż pięć artykułów, to jednak przepisy w nich zawarte miały ogólny charakter. Przewidziano połączenie organizacji struktur samorządowych ze strukturami administracyjnymi. W drodze ustawowej miał zostać przyjęty podział administracyjny państwa na województwa, powiaty, a także gminy miejskie i wiejskie, które jednocześnie miały pełnić rolę jednostek samorządowych. Konstytucja odniosła się tylko do jednej zasady budowy ustroju wewnętrznego samorządu, przewidując w art. 67, iż „prawo stanowienia w sprawach do zakresu działania samorządu przysługuje radom obieralnym”. Zaś dla realizacji zadań samorządowych jednostki te mogły się też łączyć w związki międzykomunalne, czyli odpowiedniki dzisiejszych związków komunalnych. Przy tym opowiedziano się za pruskim modelem powiatowym, odrzucając koncepcje austriackie. W tym miejscu nasuwa się pytanie dlaczego, przecież samorząd pruski był mało demokratyczny? Można przypuszczać, iż było to spowodowane tym, że organy samorządu austriackiego były wyłanianie w wyborach jeszcze mniej demokratycznych, niż w zaborze pruskim. Organy jednostki ponadgminnej miały być wyłaniane w sposób pośredni, ale z zagwarantowanym udziałem przedstawiciela administracji rządowej. Konstytucja gwarantowała również ustawowy rozdział źródeł dochodów państwa i samorządu, a także przewidywała sprawowanie

---

<sup>4</sup> J. Wojnicki, *Samorzady lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 37.

<sup>5</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Poznań 1994, s. 40.

nadzoru państwowego nad samorządem terytorialnym wyższego stopnia. Dla kontroli legalności aktów administracji samorządowej, jak również i rządowej przewidziano utworzenie sadownictwa administracyjnego. Odrębna ustawa miała powołać sadownictwo administracyjne z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele, które miało być „oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego”<sup>6</sup>. Trybunał ten powołano ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>7</sup>.

Nadmienić należy również, że w latach 1926-1939 działał obóz sanacji, który powstał w związku z głoszonym przez Józefa Piłsudskiego hasłem „sanacji moralnej” życia publicznego w Polsce, wysuwany w toku przygotowań i w okresie przewrotu majowego z 1926 r. Sanacja wprowadziła ustawę o samorządach, która dawała duże uprawnienia terytorialnym władzom administracyjnym (wojewodom, starostom itd.) z równoczesnym ograniczeniem roli samorządów wybieranych przez społeczeństwo.

Istotny przełom w rozwoju samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej wiązać należy z podjęciem kilku aktów normatywnych z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych XX w. Należało do nich rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej<sup>8</sup>. Akt ten utrzymywał dotychczasowy, trójstopniowy podział terytorialny kraju. Znacznie później, bo dopiero w 1933 r., na podstawie „ustawy scaleniowej”<sup>9</sup>, zdołano wprowadzić unifikację ustroju samorządu terytorialnego. Zaś zwieńczeniem regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego były przepisy Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.<sup>10</sup>.

Szczególne znaczenie dla samorządu terytorialnego miała tzw. ustawa scaleniowa z 1933 r. Ustawa ta unormowała sprawę kadencji organów wybieralnych, prawa wyborczego, ustroju gminy wiejskiej i gromady, zadań i kompetencji organów samorządu miejskiego, nadzoru państwowego, który sprawowany wówczas był nad samorządem przez organy administracji rządowej, to znaczy przez ministra spraw

---

<sup>6</sup> Art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 17 marca 1921 roku - Dz. U. nr 44, poz. 267.

<sup>7</sup> Dz. U. RP Nr 67, poz. 600.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1936 r. nr 80, poz. 555 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. nr 35, poz. 294.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 227.

wewnętrznych, wojewodę, a także starostę. Ustawa nie realizowała jednak postanowień Konstytucji Marcowej o utworzeniu samorządu na wszystkich szczeblach. Samorząd wojewódzki działał tylko w województwach: pomorskim i poznańskim, gdyż ustawa scaleniowa, mimo zapowiedzi Konstytucji Marcowej, nie wprowadziła ogólnopolskiego samorządu województwa. Ustawa jedynie wprowadziła jednolitą terminologię i ustrój organów samorządowych.

Przyjęto podział na organy stanowiące i organy kontrolujące, a także organy zarządzające i organy wykonawcze. Kadencję wszystkich organów ustalono na 5 lat. Wyjątek stanowili jedynie zawodowi członkowie zarządu gminy, którzy mogli być wybierani na 10 lat. Organami stanowiącymi były rady gminne, rady miejskie i rady powiatowe, co z kolei oznaczało, iż przestały istnieć zebrania gminne i zaprzestano używania nazwy sejmików na oznaczenie organów uchwałodawczych w powiatach byłego zaboru pruskiego i rosyjskiego<sup>11</sup>.

Do kompetencji rady miejskiej i rady gminnej należały sprawy ustrojowe i organizacyjne, takie jak na przykład wybór zarządu i komisji, ustalanie regulaminu obrad i statutu służbowego, a ponadto sprawy gospodarczo-majątkowe, czyli tworzenie, przekształcanie, likwidacja zakładów i przedsiębiorstw, a także wydzierżawienie nieruchomości przedsiębiorstw na okres ponad 6 lat. Do kompetencji rady miejskiej i rady gminnej należały sprawy finansowe, np. opłaty komunalne, preliminarz budżetowy i bilanse. Prócz wyżej wymienionych zadań rady miejskie i rady gminne zajmowały się stanowieniem o dobrowolnym podejmowaniu zadań publicznych, podejmowaniem ogólnych uchwał w sprawach lokalnych. Rada gminna składała się z wójta i podwójtów, 2-3 ławników i 12-20 radnych, zaś rada miejska z 12-17 radnych. Burmistrz, czy też prezydent miasta (w mieście wydzielonym z powiatu) przewodniczył radzie, jednak uczestniczył w głosowaniu tylko wtedy, gdy sam był członkiem rady<sup>12</sup>.

Do zakresu kompetencji rad powiatowych należały przede wszystkim sprawy o charakterze gospodarczym i finansowo-budżetowym oraz wybór członków wydziału powiatowego. Rady obradowały na sesjach zwoływanych co najmniej raz na kwartał lub na żądanie 1/4 składu rady. Do rady wchodził, prócz radnych, również starosta, a także członkowie

---

<sup>11</sup> H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993, s. 150.

<sup>12</sup> J. Sługocki, *Prawo administracyjne i zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 289.

wydziału powiatowego. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły 24 lata i od roku zamieszkiwały na terenie powiatu<sup>13</sup>. Na uwagę zasługuje fakt, iż były to wybory pośrednie, czyli członków rad powiatowych wybierały kolegia złożone z radnych i członków zarządu gmin wiejskich i gmin miejskich niewydzielonych z powiatowych związków samorządowych. Zmiany dotyczyły również organów zarządzających, gdyż na czele zarządu stał burmistrz lub prezydent miasta, zaś w gminach wiejskich – wójtowie.

W skład zarządu wchodził zastępca burmistrza (prezydenta miasta) lub wójta, a także ławnicy. Zarząd gminny i zarząd miejski, zwany magistratem, decydował kolegialnie w sprawach wewnątrzorganizacyjnych, gospodarczo-majątkowych i finansowych, czyli np. ustalanie planu wykonania budżetu, zaciąganie pożyczek krótkoterminowych itp. W pozostałych ważnych sprawach samorządu, w tym zakresie spraw zleconych, decydował jednoosobowo wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Podjęta przez niego decyzja w imieniu zarządu w sprawach nagłych musiała być następnie przedstawiona do zatwierdzenia.

Do zakresu wydziału kompetencji wydziału powiatowego należało przede wszystkim:

- przygotowywanie i wykonywanie uchwał rady powiatowej,
- zarządzanie sprawami powiatowymi w ramach ustaw i uchwał rady powiatowej,
- mianowanie urzędników powiatowych,
- wykonywanie uchwał z zakresu administracji ogólnej.

Na czele wydziału powiatowego stał starosta, który podobnie jak wojewoda był przedstawicielem rządu i szefem administracji ogólnej.

Według ustawy z 1933 r. gminy mogły mieć charakter jednostkowy lub zbiorowy i wtedy składały się z gromad. Decydował o tym fakcie zwłaszcza zasięg interesów społeczności lokalnych i możliwości wykonywania ciężących na gminach zadań. Utworzenie gmin zbiorowych i gromad doprowadziło do ostatecznej likwidacji wójtostw i obszarów dworskich, które jeszcze funkcjonowały na terenie byłego zaboru pruskiego<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 128.

<sup>14</sup> J. Sługocki, *Prawo administracyjne i zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 290.



Ustawa scaleniowa przyznawała bardzo szerokie uprawnienia nadzorcze organom administracji rządowej. Podobnie do tych zagadnień podchodziła Konstytucja Kwietniowa z 1935 r., która uznała samorząd terytorialny za część składową administracji państwowej. Samorząd miał wtedy „urzeczywistniać zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”<sup>15</sup>, co oznaczało znaczne ograniczenie roli samorządu terytorialnego w życiu publicznym i utratę znacznej części jego samodzielności<sup>16</sup>. Stanowiło to wyraz postrzegania samorządu przez obóz sanacji. Szeroki wachlarz uprawnień nadzorczych przyznano organom administracji rządowej, czyli staroście, wojewodzie i ministrom spraw wewnętrznych, a także rozszerzono katalog środków nadzoru i podstaw ingerencji władz nadzorczych. Nadzór państwowy sprawowany był przez wydziały powiatowe i wojewodów, co sprowadzało się do:

- zatwierdzania uchwał rad gminnych i rad miejskich, dotyczących między innymi rodzaju, liczby i uposażenia stanowisk służbowych, wynagrodzenia, diet członków zarządu, a także wydzierżawienia na ponad 6 lat nieruchomości, zakładów i przedsiębiorstw gminnych, czy też uchwalania budżetu, jeżeli zawierał przychody z podatków samoistnych i dodatków komunalnych do podatków państwowych,
- zawierania uchwał w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z prawem<sup>17</sup>.

Sformułowano również ogólne przesłanki rozwiązania organu stanowiącego i organu zarządzającego równocześnie, albo każde z nich oddzielnie. Przyczyną rozwiązania tych organów mogło być narażenie na szkodę interesu publicznego wskutek istotnego naruszenia obowiązujących przepisów prawnych, a także narażenie na straty materialne lub też spowodowanie istotnych nieprawidłowości w gospodarce wskutek beczynności, nieudolności, czy też niedbalstwa. Inną przyczyną mogło być dopuszczanie lub tolerowanie publicznych wystąpień członków danego organu, jeśli wystąpienia te uwłaczały powadze lub obniżały zaufanie, jakim powinny cieszyć się organy administracji publicznej. Rada gminy mogła być rozwiązana w przypadku, gdy:

---

<sup>15</sup> Art. 75 Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku - Dz. U. Nr 30, poz. 227.

<sup>16</sup> A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996, s. 159.

<sup>17</sup> J. Sługocki, *Prawo administracyjne i zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 290.

- w ciągu jej kadencji liczba radnych zmniejszyła się o 30%,
- ponowny wybór przewodniczącego rady gminy lub jego zastępcy nie uzyskał zatwierdzenia władzy nadzorczej lub nie został dokonany w wyznaczonym terminie.

W tym ostatnim przypadku wyznaczano tymczasowego przewodniczącego, jednak rada musiała dokonać kolejnego wyboru w ciągu roku, a jeżeli tego nie zrobiła, to rozwiązywano radę gminy i zarządzano nowe wybory. Decyzję o przeprowadzeniu nowych wyborów w gminach wiejskich i miastach niewydzielonych podejmował wojewoda, zaś w przypadku miast wydzielonych – minister spraw wewnętrznych. Należy również wspomnieć, iż gospodarkę finansową samorządów i ich związków kontrolował Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, którego prezesem był urzędnik państwowy, powoływany przez premiera na wniosek ministra spraw wewnętrznych<sup>18</sup>.

W Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. w art. 4 wspomniano o powołaniu przez państwo samorządu terytorialnego do udziału w życiu zbiorowym<sup>19</sup>. W artykule 72 samorząd terytorialny zaliczano, oczywiście, obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego, do administracji państwowej, określanej jako służba publiczna.

Konstytucja Kwietniowa zakładała, że do podziału terytorialnego państwa dostosowana będzie struktura samorządu terytorialnego, jednak przewidziano, iż „powołuje się do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny”<sup>20</sup>. Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano też prawo tworzenia prawa miejscowego, lecz zastrzeżono konieczność zatwierdzania przepisów tego prawa przez „powołaną do tego władzę nadzorczą”<sup>21</sup>. Nadzór nad samorządem terytorialnym powierzono organom rządowym, a także organom samorządowym wyższego stopnia. W tym miejscu należy nadmienić, iż poprzednio nie było bezpośredniego nadzoru rządowego nad samorządem lokalnym.

Odmienne zasady ustroju samorządowego obowiązywały w dwóch miastach, a mianowicie w Gdyni i Warszawie. W Gdyni od 1932 r.

---

<sup>18</sup> J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 159.

<sup>19</sup> Art. 4 Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku - Dz. U. Nr 30, poz. 227.

<sup>20</sup> Art. 75 Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku - Dz. U. Nr 30, poz. 227.

<sup>21</sup> Art. 72 ust. 2 Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku - Dz. U. Nr 30, poz. 227.

administracją powiatu miejskiego kierował komisarz rządu, zaś w Warszawie status komisarza rządu odpowiadał randze wojewody. W myśl ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. o ustroju stolicy Warszawa była jednocześnie jednostką samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego<sup>22</sup>.

Ważną rolę w okresie międzywojennym odgrywały także związki międzykomunalne. Zarówno Konstytucja Marcowa, jak również Konstytucja Kwietniowa umożliwiały tworzenie takich związków, które mogły uzyskać charakter publicznoprawny. Z początku działały one tylko na ziemiach byłego zaboru pruskiego, jednak od 1928 r. pojawiły się już na terenie całego kraju. Kwestię tę regulowało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1934 r. Organami kontrolującymi i organami stanowiącymi związków były rady, w skład których wchodziło co najmniej po dwóch przedstawicieli każdego z członków zbiorowych. Funkcje wykonawcze pełnił natomiast zarząd, który z reguły był jednoosobowy i był nim prezes związku, wybierany przez radę. Związki międzykomunalne mogły również posiadać osobowość prawną.

Zasady ustroju samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej ewoluowały stopniowo w kierunku unifikacji podstawowych rozwiązań. Dotyczyło to jednak ogólnego systemu, którego przekształcenia można było wprowadzić na drodze ustawodawstwa zwykłego. Pomimo zapowiedzi zawartej w ustawie z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego w rzeczywistości na tym szczeblu samorząd występował jedynie w województwie pomorskim i poznańskim oraz na odrębnych zasadach w województwie śląskim<sup>23</sup>.

Zupełnie inaczej przedstawiała się sytuacja samorządu wojewódzkiego na terenie Pomorza, Śląska i województwa poznańskiego. W tych przypadkach istniały i funkcjonowały związki samorządowe na szczeblu województwa, które były utworzone jeszcze mocą przepisów sprzed 1918 r. Na przykład na terenie województwa poznańskiego funkcjonował samorząd wojewódzki i był powołany do życia przepisami pruskimi (Ordynacja z 29 czerwca 1875 r.). Organami tego samorządu były przekształcone z sejmu i wydziału prowincjonalnego sejmik wojewódzki i wydział wojewódzki.

---

<sup>22</sup> J. Sługocki, *Prawo administracyjne i zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 291.

<sup>23</sup> A. Kulkiński, P. Swianiewicz, *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 1990, s. 238.

Ramy ustrojowe samorządu terytorialnego po II wojnie światowej wyznaczyły ustawa Krajowej Rady Narodowej z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>24</sup>, a także dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego<sup>25</sup>. Oprócz tych dwóch zasadniczych aktów obowiązywał jeszcze cały szereg przepisów z okresu międzywojennego, a zwłaszcza ustawa scaleniowa z 1933 r.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego przez PKWN nie było jednak prostą kontynuacją jego form z okresu międzywojennego. Ustrój samorządu bowiem został w 1944 r. poważnie zmodyfikowany. Zasadnicza zmiana dotyczyła organów uchwałodawczych samorządu. Funkcję tę powierzono radom narodowym, którym nadano w nowej strukturze samorządowej dominującą pozycję. Szczególna pozycja rad narodowych wyrażała się przede wszystkim w dokonywaniu wyboru organów wykonawczych związków samorządowych. Wyjątek stanowili jedynie przewodniczący organów wykonawczych wojewódzkich i powiatowych związków samorządowych, którymi byli z urzędu wojewodowie i starostowie. Do rad narodowych należało także uchwalanie planu działalności gospodarczej oraz budżetu, a także sprawowanie nadzoru nad organami związku samorządu terytorialnego niższego stopnia<sup>26</sup>.

Rady narodowe były to organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego, który tym samym stawał się wyłącznie organem wykonawczym rady, będąc przez nią powoływany i nadzorowany<sup>27</sup>. Taka koncepcję ustrojową administracji państwa potwierdził listopadowy dekret samorządowy, który w art. 3 stanowił, iż „samorząd terytorialny reprezentowany jest przez odpowiednią radę narodową oraz stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną”.

Inną cechą charakterystyczną samorządu terytorialnego po 1944 r. była jednolitość rozwiązań ustrojowych na terenie całego kraju, od szczebla gminy przez powiat do szczebla województwa. Ustrój wewnętrzny rad narodowych i ich organów cechował pewien schematyzm zarówno organizacji wewnętrznej rad, jak i procedury

---

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 22

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 74

<sup>26</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 49.

<sup>27</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 214.

postępowania, jak np. rady narodowe wszystkich stopni posiadały sześciuosobowy skład prezydium (przewodniczący, dwóch zastępców i trzech członków), wszystkie obowiązywał nakaz zwoływania sesji raz w miesiącu, jednakowe wymagania wobec organów rad. Podobnie było w przypadku składu rad narodowych wszystkich szczebli. Rady nie pochodziły jednak z wyborów, ale składały się z przedstawicieli delegowanych przez organizacje polityczne (czyli PPR, PPS, SL SD, PSL, SP), gospodarcze, zrzeszenia zawodowe i społeczne, a także osób dokooptowanych. W okresie tym wprowadzono ściśle zhierarchizowanie rad narodowych w ten sposób, iż rada narodowa niższego szczebla podlegała bezpośrednio nadzorowi rady wyższego szczebla. To podporządkowanie będące cechą aparatu państwowego, a nie samorządowego wzmocniono jeszcze dodatkowo obowiązkiem zatwierdzania przez prezydium rady wyższego szczebla niektórych, określonych przepisami prawa, uchwał rad niższego stopnia.

Organy zarządzające i organy wykonawcze samorządu terytorialnego podporządkowane były radom. W gminach organami wykonawczymi były zarządy (zarząd miejski w miastach i zarząd wiejski we wsiach), a także przełożeni gminy (prezydent miasta, burmistrz i wójt). Wybierała ich rada narodowa odpowiedniego stopnia, ale wybór miasta musiał być zatwierdzony, dlatego też wybór prezydenta miasta i jego zastępcy wymagał zatwierdzenia przez Ministra Administracji Publicznej, wybór burmistrza i wiceburmistrza wymagał zatwierdzenia przez wojewodę, a wybór wójta wymagał zatwierdzenia przez starostę. Zarządy mogły działać kolegialnie lub jednoosobowo. Zarząd miejski składał się z burmistrza i wiceburmistrza (prezydenta miasta i wiceprezydenta w miastach wydzielonych) oraz 3-6 członków. W skład zarządu gminy wchodził wójt, podwójci i trzech członków. Ustawa z 1944 r. nie ograniczała w zasadzie rozległych uprawnień przełożonych gmin, jednak wprowadziła istotne zmiany w ich pozycji. Przede wszystkim rozdzielono funkcje przełożonego gminy, czyli wójta, burmistrza czy prezydenta miasta od przewodniczącego rady gminy.

Na szczeblu powiatowymi wojewódzkimi organami wykonawczymi były wydziały. Ich skład tworzyło sześciu członków wybieranych przez wojewódzką lub powiatową radę narodową spośród mieszkańców województwa lub powiatu. Przewodniczącym wydziału wojewódzkiego był z urzędu wojewoda, a wydziału powiatowego starosta. Wojewodowie mianowani byli przez rząd na wniosek Ministra Administracji

Publicznej i na podstawie opinii odpowiedniej wojewódzkiej rady narodowej. Starostowie mianowani byli przez Ministra Administracji Publicznej na podstawie wniosku wojewody i odpowiedniej powiatowej rady narodowej. We wszystkich sprawach wchodzących w zakres zadań samorządu terytorialnego wojewodowie i starostowie podlegali właściwym radom narodowym. Do zadań wydziałów wojewódzkich i powiatowych należało między innymi:

- przygotowywanie spraw mających być przedmiotem obrad rady,
- wykonywanie uchwał rad i ich prezydium,
- sprawowanie na zlecenie rady kontroli nad działalnością organów samorządowych niższego szczebla oraz organów administracji państwowej,
- decydowanie we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych do kompetencji rady lub jej prezydium.

Zarówno ustawa KRN z 11 września 1944 r. jak również dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. określały zadania samorządu terytorialnego, jednak czyniły to w sposób bardzo ogólny. Powoływana bowiem ustawa ustanowiła jedynie funkcje rad narodowych wszystkich stopni, nie precyzując ich zadań. Zaś dekret z listopada 1944 r. również nie wyliczał zadań samorządu terytorialnego, a jedynie wprowadził klauzulę generalną, w myśl której do zakresu zadań samorządu należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, jeśli nie były wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych. Ponadto dekret określał kategorie spraw nie należących do zadań samorządu. Były to sprawy, które już tradycyjnie mieściły się w zakresie działania administracji rządowej, jak np. sprawy zagraniczne, wojskowe, lotnictwo, górnictwo. Taka regulacja zadań i kompetencji organów samorządu spowodowała, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego stała się gmina. Szczególna, a jednocześnie podstawowa pozycja gminy wynikała z faktu, iż jej organy były właściwe we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych do kompetencji organów samorządowych stopnia wyższego<sup>28</sup>.

Samorząd terytorialny w przedstawionym kształcie funkcjonował w latach 1944-1950. Był to okres szczególny, gdyż charakteryzowało go

---

<sup>28</sup> M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 51.

łączenie elementów przedwojennego ustroju samorządu terytorialnego z elementami nowej, wynikającej ze zmian ustrojowych koncepcji ustroju władz lokalnych. Okres ten stanowił jednak tylko frazę przygotowań do wprowadzenia jednolitego terenowego aparatu władzy państwowej<sup>29</sup>.

Często w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż historia rad narodowych od 1950 r. nie mieści się już w ramach historii samorządu terytorialnego, a wręcz przeciwnie, gdyż jest to historia administracji rządowej. Albowiem w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednostek jednolitej władzy państwowej<sup>30</sup> zerwano ostatecznie z dotychczasową koncepcją ustrojową organów terenowych, w tym właśnie samorządu terytorialnego, wynikającą w znacznym zakresie jeszcze z koncepcji przedwojennych. Ustawa z 1950 r. wprowadziła zasadnicze zmiany zwłaszcza w zakresie funkcjonowania rad narodowych, ale również innych terenowych organów administracji publicznej. Przede wszystkim jej regulacje spowodowały ujednoczenie systemu władzy i administracji terenowej. W Ustawie potwierdzono, iż organami władzy państwowej w terenie są wyłącznie rady narodowe wybierane przez ludność. W płaszczyźnie struktur organów nowa ustawa wносиła przede wszystkim związki samorządu terytorialnego oraz organy wykonawcze samorządu terytorialnego, czyli wydziały wojewódzkie i wydziały powiatowe, zarządy miejskie, a także zarządy gminne, jak również stanowiska wojewody, starosty, prezydenta miasta, burmistrza, wójta oraz urzędy wojewódzkie i starostwa, jak też terenowe organy administracji niezespólonej.

Ustawa z 1950 r. utworzyła jeden ośrodek terenowego zarządu lokalnego w każdej jednostce podziału terytorialnego, w wyniku czego utracił znaczenie podział zadań na samorządowe (lokalne) i rządowe (ogólnopaństwowe). Od czasu wejścia omawianej ustawy w życie rady narodowe stały się organami władzy państwowej kierującymi na swym terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną oraz wykonującymi kontrolę społeczną działalności urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji, uchwalającymi plany gospodarcze i budżety<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Z. Niewiadomski., J. Szreniawski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991, s. 12.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 130.

<sup>31</sup> Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991, s. 13.

Istotne zmiany w podziale terytorialno-administracyjnym kraju napełniły w latach 1972-1974. Zniesiono powiaty i województwa, a na ich miejsce wprowadzono nowe jednostki zwane województwami, które kompetencyjnie odpowiadały bardziej dawnym powiatom, ze względu na ich liczbę – 49 i możliwości wykonywania zadań publicznych. Podstawowe zasady ustrojowe recypowane z Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), w tym też zasada jednolitości władzy państwowej, która oznaczała kwalifikowanie rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej, co przetrwały aż do 1990 r.<sup>32</sup>. Jednak nie oznaczało to, iż w ustawodawstwie o radach narodowych nie zachodziły żadne zmiany, gdyż zmian było wiele.

Uchwalono dwie ustawy, z których pierwszą wydano w dniu 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych<sup>33</sup>, zaś druga ustawa pochodzi z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>34</sup>. Rada narodowa została zasadniczo znowelizowana w latach 1972-1975, w czasie kiedy powracając częściowo do rozwiązań sprzed 1950 r., pozbawiono prezydium roli wykonawczo-zarządzającej i wprowadzono jako organ wykonawczy rady wojewodów i prezydentów miast, a także naczelników miast i gmin, a na krótko również naczelników powiatów.

Dokonywano również częstych zmian strukturalnych, a mianowicie kilkakrotnie tworzono, a później likwidowano organy administracji terenowej o kompetencji specjalnej, czyli wydziały prezydium. Prócz tego zespalano organizacyjnie administracje terenową lub też wydzielano z niej organy niespolone. Model administracji terenowej nie był utrwalony, zaś reforma z lat 1972-1975 wprowadzała rozproszenie organizacyjne<sup>35</sup>.

W ustawodawstwie z okresu lat siedemdziesiątych XX w. rady narodowe określano jako organy władzy państwowej i samorządu, z początku tylko „samorządu społecznego”, zaś w latach osiemdziesiątych „samorządu terytorialnego”. Jednak określenie to nie oznaczało powrotu do rzeczywistego samorządu terytorialnego.

---

<sup>32</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 88.

<sup>33</sup> Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139 ze zm.

<sup>34</sup> Dz. U. z 1988 r. Nr 26, Poz. 183 ze zm.

<sup>35</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 89.



Kondycja moralno-polityczna władz lokalnych w Polsce w końcowym okresie lat osiemdziesiątych XX w. stawała się coraz trudniejsza i kryzysowa. Komplikowała się sytuacja polityczna, szczególnie w związku z podejmowaniem działalności publicznej przez struktury formalne zdelegalizowanej „Solidarności”. Ostatnia kadencja rad narodowych, wybranych w dniu 19 czerwca 1988 r., rozpoczynała się w trudnej atmosferze narastającego napięcia społeczno-politycznego. Kryzysowa sytuacja gospodarcza, najdotkliwiej odczuwana na tym poziomie struktury organizacyjnej państwa, popularyzacja stanowisk wobec panującego ustroju i społeczna apatia potęgowały bezsilność władz lokalnych oraz postępującą utratę zdolności wpływania na stan stosunków społecznych i rozwiązywania realnych problemów potrzeb mieszkańców. Nasilała się dyskusja nad przyszłym modelem władz lokalnych. Komisja Samorządów Terytorialnych Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność”, pracująca pod kierunkiem Jerzego Regulskiego, przygotowywała program stworzenia samorządu lokalnego. W dniu 25 stycznia 1989 r. Komisja przedstawiła dwa dokumenty. Pierwszy – Kierunki rozwoju samorządów terytorialnych w Polsce. Tezy programowe, a także drugi – Tezy negocjacyjne. Biuro Polityczne KC PZPR w odpowiedzi na te dokumenty w dniu 31 stycznia 1989 r., podjęło decyzję o gotowości do przeprowadzenia reformy i podjęcia rozmów w tej sprawie<sup>36</sup>.

W trakcie obrad Okrągłego Stołu dominowały problemy całego państwa, ustroju politycznego, organizacji władz centralnych, pluralizmu i wolności politycznej. Za sprawą nielicznej grupy zwolenników reformy samorządowej powołana została Grupa Robocza do Spraw Samorządu Terytorialnego. W protokole końcowym tej Grupy znalazło się potwierdzenie prawa społeczności lokalnych do samorządu i koniczności konstytucyjnych jego gwarancji<sup>37</sup>. Protokół ten rozbieżności wskazywał na poważne różnice między stroną solidarnościowo-opozycyjną, a stroną rządową w sprawie charakteru lokalnych organów przedstawicielskich, administracja szczebla podstawowego, ponadlokalnej organizacji samorządu terytorialnego, zagadnień finansowania oraz ewentualnego

---

<sup>36</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolite. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 52.

<sup>37</sup> A. Lustrzykowski, *Samorząd terytorialny a dynamika procesu przemian ustrojowych Polski w latach osiemdziesiątych XX wieku*, [w] *Samorząd terytorialny Ale jaki?*, red. A. Lustrzykowski, Toruń 2009, s. 22.

powoływania związków miast i gmin. Protokół końcowy zawierał również wskazówki dotyczące realizacji reformy samorządowej.

Zakończenie obrad Okrągłego Stołu oznaczało nowy etap w życiu społeczno-politycznym kraju. Kampania przed wyborami parlamentarnymi, których zasady ustalono w drodze niełatwego dla obu stron kompromisu, zdominowała polityczną atmosferę. Należy jednak podkreślić, iż w programie wyborczym, przygotowanym przez Komitet Obywatelski i ogłoszonym 23 kwietnia 1989 r., znalazł się także postulat odbudowy samorządu terytorialnego jako wyłącznego gospodarza swego terenu<sup>38</sup>. Wyniki wyborów czerwcowych 1989 r., jak również powołanie rządu Tadeusza Mazowieckiego w zasadniczy sposób wpływały na sytuację polityczną w Polsce i zmieniały układ sił w nowopowstałym dwuizbowym parlamencie i w Radzie Ministrów. We wrześniu 1989 r. premier T. Mazowiecki powołał prof. J. Regulskiego na stanowisko pełnomocnika rządu ds. reformy administracyjnej.

Na szczeblu lokalnym sytuacja polityczna komplikowała się coraz bardziej. Na sesjach rad narodowych zaczęli pojawiać się przedstawiciele Ogólnopolskiego Klubu Parlamentarnego, a ich krytyczne wystąpienia podnosiły dyskusję nie tylko o rozwiązaniu spraw temu, ale również wadliwości mechanizmu kierowania życiem i rozwojem lokalnym. Problematyka samorządu terytorialnego była stałym tematem sporów i polemik. Położenie większości radnych, zwłaszcza wybranych z rekomendacji PZPR, stawało się coraz mniej komfortowe. Rozpad koalicji PZPR – ZSL – SD i zanik dyscypliny w partyjnych zespołach radnych powodował utratę możliwości wpływania na pracę rad przez terenowe instancje partyjne. Aktywizacja zespołów radnych bezpartyjnych i niedawnych „sojuszników” PZPR oraz ostra krytyka władz lokalnych w części mediów częściowo paraliżowały prezydium rad narodowych, obniżając ich zdolność kierowania pracami rad.

Nasilała się dyskusja nad przyszłym modelem władz lokalnych. Podjęte też zostały już w Sejmie i w Senacie RP, prace nad projektem rozwiązań ustawowych w tym zakresie. W dniu 29 lipca 1989 r. Senat RP przyjął uchwałę o podjęciu inicjatywy ustawodawczej w sprawie samorządu terytorialnego „jako podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilno-prawnego”<sup>39</sup>. Projekt ustawy w szerokim

---

<sup>38</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>39</sup> Uchwała Senatu PRL z dnia 29 lipca 1989 roku w sprawie samorządu terytorialnego

zakresie uwzględniał dorobek negocjacyjny Okrągłego Stołu, wyniki badań naukowych oraz Europejską Kartę Samorządu Lokalnego z 1985 r. Projekt ustawy został przyjęty przez Senat RP w dniu 19 stycznia 1990 r. i przesłany do Sejmu RP, gdzie ukonstytuowała się Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego, która kontynuowała prace wymagające między innymi ostatecznej redakcji projektu i uzgodnień między klubami poselskimi<sup>40</sup>.

W roku 1990 w wyniku gruntownych przemian społecznych połączonych ze zmianą ustroju państwa, Sejm RP w dniu 8 marca 1990 r. po wcześniejszej zmianie Konstytucji RP, uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym<sup>41</sup>. Od tego momentu zaczęła się nowa historia nowej organizacji samorządu terytorialnego, do roku 1998 na poziomie gminy, natomiast z dniem 1 stycznia 1999 r. również na poziomie powiatu i województwa<sup>42</sup>.

Zasadnicze znaczenie miał art. 5 Konstytucji<sup>43</sup>, który „gwarantował udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”. Artykuł ten wykraczał poza europejskie ujęcie samorządu terytorialnego, które traktuje gminę, a także jej organy jako decentralizację administracji publicznej, mająca za zadanie wykonywanie zadań publicznych na szczeblu lokalnym. Gmina jako władza wykonawcza jest wyposażona w przymiot osobowości prawnej, która to osobowość mieści w sobie zarówno prawa o charakterze publicznym, a także i prywatnym. Konstytucja władzy wykonawczej została oparta na założeniu, iż władza centralna przez normy prawne decyduje o zakresie merytorycznym administracji publicznej, zaś gminy w miarę swoich możliwości administrację tę będą wykonywać w terenie. Konstrukcja ta została wyrażona w postaci decentralizacji administracji publicznej. Jednakże trudno było, wobec gwałtownego rozwoju i przekształceń zależności politycznych między centrum a terenem, rozpatrywać funkcje władzy lokalnej w państwach zachodnich jedynie przez pryzmat klasycznych

---

<sup>40</sup> A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny a dynamika procesu przemian ustrojowych Polski w latach osiemdziesiątych XX wieku*, [w] *Samorząd terytorialny Ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2009, s. 24.

<sup>41</sup> K. Kociubiński, *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UE*, Wrocław 2010, str. 245.

<sup>42</sup> J. Storzynski, *Nadzór Regionalnej Izby Obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2005, s. 18.

<sup>43</sup> Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

teorii samorządowych<sup>44</sup>. Zgodnie z tymi nowoczesnymi tendencjami została ukształtowana idea samorządu terytorialnego w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.<sup>45</sup>. Ustawodawca polski w Konstytucji tej nie tylko wyraża ideę samorządu terytorialnego, ale również w zarysie normuje jego pozycję prawną, stanowiąc m.in., że „samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego”, a jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, zarządzają mieniem komunalnym, a także wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców<sup>46</sup>.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>47</sup> samorząd terytorialny został uregulowany w sposób nieznanym poprzednim polskim konstytucjom, gdyż za sprawą nowej konstytucji zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej uzyskała rangę naczelnej zasady ustrojowej<sup>48</sup>.

## 2. Pojmowanie samorządu terytorialnego

Samorząd od czasu pojawienia się stanowi przedmiot zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Mimo to nie udało się wypracować jego jednolitego pojęcia. W literaturze pojawiło się wiele koncepcji zmierzających do wyjaśnienia istoty samorządu. Niektóre z nich często różnią się od siebie. Dla lepszego zrozumienia dalszych rozważań warto przytoczyć kilka definicji samorządu.

Zdaniem M. Pietrewicza samorząd jest formą organizacji społeczeństwa przybierająca postać wyodrębnionego związku publiczno-prawnego (korporacji prawa publicznego), czyli jest wyodrębnionym od państwa podmiotem prawa. Korzeni wspólnot terytorialnych można poszukać nawet we wspólnocie pierwotnej, a na pewno w dawno uświadomionej potrzebie ludzi, związanych miejscem zamieszkania, do łączenia się w celu zaspokajania wspólnych potrzeb. Przyjmuje się,

---

<sup>44</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s.53.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.

<sup>46</sup> Art. 71 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku. O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą rzeczypospolitej polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. nr 84, poz. 426 z 1992 r.

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>48</sup> M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju [w] Prawo konstytucyjne*, red. Skrzydło W., Lublin 1997, s. 124.

że z tej potrzeby zrzeszania się wywodzą się właśnie gminy, które w odległej przeszłości ukształtowały się jako wspólnoty obywatelskie, czyli korporacje, które są często niezależne od państwa. Z czasem państwo zaczęło powierzać im coraz więcej zadań publicznych, jednak samorząd terytorialny zachował pewną autonomię<sup>49</sup>.

J. Panejko termin samorządu terytorialnego przedstawia następująco: „samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do poddanych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi zaczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swych celów i włączyło je jako jednostki publiczno-prawne w swój organizm”<sup>50</sup>.

W. Kisiel definiuje z kolei samorząd jako społeczność lokalną o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowania wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej, z prawem do korzystania z prawnych form charakterystycznych dla administracji publicznej. Samorząd terytorialny wyróżnia kryterium przynależności, tj. terytorium. Do wspólnoty tej należy każdy mieszkaniec jednostki dysponujący prawami wyborczymi<sup>51</sup>.

Według J. Szreniawskiego samorząd terytorialny jest wewnętrzną organizacją, korporacją miejscowego społeczeństwa, która posiada własną organizację i osobowość prawną oraz realizuje zadania państwa<sup>52</sup>. Autor ten również określa przedmiotowy samorząd jako „powstały z mocy prawa i wyodrębniony w strukturze państwa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej oraz wyposażony w środki materialne umożliwiające realizację nałożonych zadań i przyznawanych uprawnień”. Wiąże się to ściśle z względną niezależnością organów samorządowych, możliwością wyborów organów przedstawicielskich, stosowaniem władztwa admini-

---

<sup>49</sup> M. Pietrewicz, *Finanse samorządu terytorialnego* [w] *Finanse*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2005, s. 157.

<sup>50</sup> L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 12.

<sup>51</sup> W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 17.

<sup>52</sup> S. Michałowski, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 48.

stracyjnego oraz podległości nadzorowi państwa obejmującego legalność i celowość<sup>53</sup>.

W Leksykonie samorządu terytorialnego (pod redakcją M. Chmaja) samorząd ten został określony jako wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa. Powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej oraz wyposażony w materialne środki, za pomocą których może realizować nałożone na nie zadania<sup>54</sup>.

E. Ochendowski uważa, iż samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań<sup>55</sup>. Czyli w ustroju administracji państwowej samorząd oznacza samodzielne i niezależne wykonywanie, przez określone organizmy, niektórych zadań państwowych o charakterze administracyjnym. Powszechne jest także pojmowanie samorządu terytorialnego jako instytucji decentralizacji administracji<sup>56</sup>.

Przedstawione podejścia do terminu samorząd terytorialny ukazują, iż jednoznaczne jego określenie nastrocza szeregu trudności i dlatego zachodzi konieczność dalszych prac badawczych i poszukiwań.

Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji. Jej rezultatem były dwa rozbieżne pojęcia samorządu. Samorząd w znaczeniu prawnym, czyli korporacyjnym, rozumiany jako wykonywanie zadań<sup>57</sup> administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej integracji państwowej<sup>58</sup>.

Na tym tle zrodziło się pojęcie pośrednia administracja państwowa, która nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, ale przez samodzielne, czyli zdolne do działań prawnych, administrujące zadaniami państwowymi. Administrację tego rodzaju nazywamy zdecentralizowaną. Wyodrębnienie bezpośredniej i pośredniej administracji

---

<sup>53</sup> J. Szreniawski, *Prawo administracyjne Część ogólna*, Lublin 1995, s. 132.

<sup>54</sup> M. Chmaj red., *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 248-249.

<sup>55</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne Część ogólna*, Toruń 1999, s. 299.

<sup>56</sup> L. Jędrzejewski., *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2004, s. 57.

<sup>57</sup> A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny*, Siedlce 2010, s. 6.

<sup>58</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 17.

państwowej ma znaczenie praktyczne, bowiem administracja pośrednia stoi w zasadzie poza ciągiem instancyjnym, tzn. podporządkowaniem hierarchicznym bezpośrednich organów państwowych<sup>59</sup>.

Drugie ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, czyli ujęcie samorządu jako samorządność personalna.

Drogę do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego utorowała Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego, która została uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22-26 września 1985 r. w Rio de Janeiro. Mówiła ona, że samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej (art. 2 ust.1). Stanowi ona również, iż zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej (art. 1 i 3 ust. 3)<sup>60</sup>.

Podobne przepisy zawiera Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona 15 października 1985 r. w Strasburgu przez stałą Konferencję Gmin i Regionów przy Radzie Europy<sup>61</sup>. Karta zaczęła obowiązywać 1 września 1988 r., jednak Polska ratyfikowała ją 26 kwietnia 1993 r.<sup>62</sup>. W trakcie ratyfikacji nieprawidłowo przetłumaczono jej nazwę – jako Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego – co sprostowano dopiero w 2006 r.<sup>63</sup>. Zgodnie z brzmieniem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego:

- zasady samorządu lokalnego są określone w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach,
- samorząd komunalny oznacza prawo i faktyczną możliwość komunalnych korporacji lokalnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra mieszkańców,

---

<sup>59</sup> F. E. Schnap, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego* „Samorząd Terytorialny” nr 7-8 1991, s. 4.

<sup>60</sup> Polski tekst światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego – wkładka do *Gospodarka-Administracja Państwowa* – październik 1988 rok.

<sup>61</sup> A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny Organizacja i gospodarka*, Kraków 2010, s. 57.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 1994 roku - Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

<sup>63</sup> Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 roku w sprawie ratyfikacji EKSL, opublikowane zostało w Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 608.

- podstawowe kompetencje komunalnych korporacji lokalnych są określone w konstytucji lub ustawach, to postanowienie nie wyklucza jednak zlecenia komunalnym korporacjom lokalnym określonych kompetencji w ramach ustaw,
- komunalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencjami lub przekazane innym organom,
- nadzór administracyjny na komunalnymi korporacjami lokalnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych, celem nadzoru nad działalnością komunalną może być zasadniczo tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad konstytucji, nadzór ten w odniesieniu do zadań, które zostały komunalnym korporacjom lokalnym powierzone, obejmować może kontrolę celowościową,
- nadzór nad komunalnymi korporacjami lokalnymi należy tak wykorzystać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru, a znaczeniem podmiotu działalności<sup>64</sup>.

Obie opisywane powyżej deklaracje międzynarodowe zawierają zasadę, iż samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawach państwowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach, od wyrażenia jednej ogólnej zasady, po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych. Jednak żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefiniowania tego samorządu spada na doktrynę obowiązującą w danym państwie. Najczęściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego na podstawie rozważań normatywnych<sup>65</sup>. Za podstawowe elementy takiego katalogu należy przyjąć: podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu, a także nadzór nad samorządem<sup>66</sup>, które zostaną wyjaśnione poniżej.

---

<sup>64</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s.175.

<sup>65</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 19.

<sup>66</sup> J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 33.



### 3. Podmiot samorządu terytorialnego

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>67</sup> zawiera cały rozdział poświęcony samorządowi terytorialnemu. Artykuł 164 ust. 1 stanowi: „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”, a ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>68</sup> w artykule 1 ust. 1 wprowadza zapis mówiący, iż „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. W ustępie 2 tego artykułu stwierdzono natomiast: „ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”.

Pojęcie *wspólnoty* jest pojęciem nowym, a A. Piekara tak to komentuje: „Na temat wspólnoty doktryna polskiego prawa publicznego, jak i prawo pozytywne w zasadzie milczą. Tak więc z punktu widzenia prawa publicznego, zwłaszcza administracyjnego wspólnota jest pojęciem nie mającym treści prawnej. Natomiast słowo to ma doniosłą i bogatą treść w aspekcie socjologicznym, zwłaszcza w socjologii społeczności lokalnych. Oznacza ono bowiem, że jakaś zbiorowość ludzka weszła w wyższe stadium rozwoju – właśnie wspólnotę charakteryzującą się istotnym stopniem zintegrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów oraz istnieniem stosunkowo rozległych wątków świadomości społecznej, zdeterminowanej warunkami lokalnymi. Dzięki temu częstokroć powstają i funkcjonują w życiu społeczności lokalnej, czyli wspólnoty tak cenne wartości, jak lokalny patriotyzm wraz z solidarnością i zaradnością grupową mieszkańców. Dobrze zatem stało się, że ustawodawca wprowadził pojęcie o treści prawno-socjologicznej do tekstu normatywnego próbującego określić istotę prawną samorządu terytorialnego. Choć w kwestii istoty prawnej samorządu terytorialnego wspomniane pojęcie niewiele wyjaśnia – mimo, iż dodano przymiotnik samorządowa – to wyraża ono niezwykle ważną intencję, aby gmina była kreatywnie funkcjonującą społecznością. Tę intencję rozwija artykuł 4 cytowanej ustawy, z którego wynika jednoznacznie, iż gmina powinna obejmować obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych”<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 489.

<sup>68</sup> Dz. U. nr 95 z późn. zm.

<sup>69</sup> A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992, s. 12-13.

Z powyższego wynika, iż podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna, która zamieszkuje dany teren i jest zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, czyli gminę. Choć ustawodawca nie wprowadza pojęcia społeczności lokalnej do zapisów ustawowych, to warto jest je zdefiniować chociażby ze względu na bogate znaczenie socjologiczne<sup>70</sup>.

Według opinii A. Piekary różne poglądy i trudności związane z definiowaniem pojęcia społeczność lokalna przyczyniły się do tego, iż terminem tym określa się często, w sposób uproszczony i nietrafny, zbiorowości ludzkie nieposiadające istotnych cech społeczności lokalnej. A. Piekara sugeruje, by przez współczesną społeczność lokalną rozumieć, mieszkającą na danym terytorium, zbiorowość ludzką, która w wyniku rozwoju cywilizacyjno-kulturowego osiągnęła niezbędny, dla artykulacji i zaspokajania swych potrzeb zbiorowych i społecznych, stopień upodmiotowienia i integracji społecznej, stając się społecznością, o wyraźnie określonej tożsamości. Jest to zatem społeczność, która wykazuje uświadomione potrzeby i interesy w sprawach jej dotyczących w sposób zasadniczy i powszechny. Na tym gruncie rodzi się świadomość wspólnych interesów, które dotyczą między innymi potrzeb zbiorowych w sferze warunków zamieszkiwania, a w szczególności infrastruktury komunalnej oraz warunków bezpieczeństwa życia, zdrowia i mienia. Wtedy wytwarza się zjawisko psychospołeczne w postaci solidarności grupowej mieszkańców, a za tym w ślad idzie kolejne, mianowicie podejmowanie prób samoorganizowania się wokół wspólnych celów, co owocuje powstawaniem rozmaitego typu instytucji lokalnych<sup>71</sup>.

Terytorialny związek samorządowy, czyli terytorialna korporacja komunalna, powoływany jest przez państwo w celu realizacji jego zadań. Suwerenem jest państwo i to ono może przekazać zadania tworzonym przez siebie korporacjom terytorialnym. Bowiem władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Przekazanie to odbywa się na zasadzie decentralizacji. Przynależność do tego związku powstaje z mocy prawa na skutek nabycia cechy, jaka jest zamieszkiwanie na terytorium danej gminy i trwa tak długo, jak długo dana osoba w niej zamieszkuje. Zamieszkiwanie na terytorium gminy jest jedynym warunkiem przynależności do niej. Jest ono niezależne od aktu woli

---

<sup>70</sup> Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 131.

<sup>71</sup> A. Piekara, *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia. Studia z zakresu teorii i praktyki*, Warszawa 1995, s. 14-15.

i dlatego też dana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia do terytorialnego samorządu. Przynależność ta nie jest przynależnością, choć z pozoru może na taką wyglądać, ponieważ powstaje z mocy prawa, czyli niezależnie od aktu woli osoby. Obywatel (zameldowany) bowiem, będąc członkiem terytorialnej korporacji komunalnej może być całkowicie bierny i nie brać udziału w życiu danej społeczności. Nie powoduje to jego wykluczenia, ponieważ z mocy prawa nie może się sam wykluczyć, a także organy związku nie mogą go wykluczyć.

Upodmiotowienie mniejszych, naturalnie wyodrębnionych jednostek jest niezbędnym elementem samorządności. Ich mieszkańcy utożsamiają się ze swoim osiedlem, czy też dzielnicą, uczą się pozytywnie pojmowanego patriotyzmu lokalnego, powstają między nimi więzi lokalne, mają poczucie wspólnoty samorządowej. W społecznościach tych silnie występuje zasada pomocniczości w ustroju samorządowym. Treść tej zasady została sformułowana w encyklice Papieża Piusa XI *Quadragesimo Anno* wydanej w 1931 r.: „Nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonywać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swojej natury winna wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć a nie wchłaniać”. Z tego względu władza państwowa powinna swoim społecznościom zostawić do wypełnienia mniej ważne zadania i obowiązki, które by ją zresztą zbyt rozpraszały. Ta zaś pozwoli jej na swobodniejsze, bardziej stanowcze i skuteczniejsze spełnianie tych obowiązków, które wyłącznie do niej należą i które tylko ona może wykonywać, mianowicie: kierownictwo, kontrola, nacisk, karanie nadużyć, zależnie od tego, co wskazuje chwila i czego żąda potrzeba. Sprawujący władzę winni być świadomi, iż im sprawniej – dzięki postrzeganiu tej zasady „pomocniczych usług państwa – działać będzie hierarchiczny ustrój poszczególnych społeczności, tym silniejszy będzie społeczny autorytet i żywotność społecznego życia, tym też szczęśliwszy i pomyślniejszy będzie stan spraw państwa”<sup>72</sup>.

Zasada pomocniczości kieruje działalność społeczną ku dobru osoby ludzkiej. W administracyjnym wymiarze przybiera praktyczną

---

<sup>72</sup> E. Paziewska, *Samorząd terytorialny. Wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 39.

formę systemu samorządu terytorialnego, w którym ochrona różnorodności regionalnej i umocnienie podziału najwyższych władz należą do warunków realizowania dobra wspólnego. Oznacza to przekazanie mniejszym, w systemie państwa, jednostkom terytorialnym prawnie określonych kompetencji, środków finansowych na realizację zadań przypisanych tym jednostkom oraz prawa do własnej inicjatywy. W społeczności lokalnej obywatel doświadcza życia w demokracji. Cieszy się wolnością, godnością, ale ponosi też odpowiedzialność, za wszystkie aspekty swej wolności<sup>73</sup>.

O istocie podmiotu samorządu terytorialnego decyduje jego organizacja. Terytorialna korporacja komunalna nie jest w stanie realizować swoich zadań jako taka w pełnym składzie, musi więc działać poprzez swoje organy powołane w tym celu, które bezpośrednio wykonują zadania nałożone na korporację. Organy te są kolegialne i pozostają pod kontrolą społeczną. Nie jest ona bezpośrednia na co dzień i sprowadza się do aktu wyborczego, kiedy to w wyborach decyduje się skład rady gminy. Organem kontrolnym, a także stanowiącym w gminie jest rada gminy, która zajmuje się zadaniami pozostającymi w zakresie działania gminy, a także uchwała ona również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i programy gospodarcze. Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta realizujący swoje zadania poprzez urząd gminy.

Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy, który jest uchwalany na rok kalendarzowy. Projekt budżetu przygotowuje wójt. Bez zgody wójta gmina nie może wprowadzić w projekcie budżetu gminy zmian powodujących zwiększenie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów.

Ustawodawstwo polskie posiada normę pozwalającą członkom danej wspólnoty samorządowej wypowiedzieć się także w innej formie głosowania powszechnego, oprócz wyborów. Jest nią referendum gminne, które może być przeprowadzone w każdej ważnej sprawie dla gminy. Chociaż referendum jest formą bezpośredniej artykulacji interesów poszczególnych obywateli, teoretycznie najbardziej demokratyczną, lecz ze względów praktycznych mało efektywną, stąd stosowaną wyjątkowo.

---

<sup>73</sup> P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, s. 22.

Następnym elementem pojęcia podmiotu samorządu terytorialnego jest osobowość prawna przyznawana przez prawo terytorialnym związkom samorządowym. Oznacza to traktowanie instytucji samorządowej jako osoby prawnej prawa publicznego. W odniesieniu do władzy lokalnej można rozważać dwa rodzaje podmiotowości prawnej: cywilnoprawnej i publicznoprawnej. Podmiotowość cywilnoprawna oznacza posiadanie przez samorząd zdolności do czynności prawnych. Osobowość publicznoprawna pozwala na nawiązanie stosunków prawnych z organami państwowymi, jak również umożliwia korzystanie ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, a w tym ze środków prawnych o charakterze władczym. Możliwość władztwa administracyjnego należy zatem do istoty samorządu terytorialnego i określa jego podmiotowość publicznoprawną.

Osobowość prawna, to rękojmią samorządności gminy, która dzięki temu może wchodzić z organami państwowymi w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów. Mimo podlegania nadzorowi państwowemu gmina może prowadzić spór z organami państwowymi w sytuacjach konfliktowych. Posiadając nieograniczoną zdolność sadową gmina może występować jako strona postępowania w każdej sprawie cywilnej, czyli gmina może pozywać, a także być pozwana.

W sferze prawa publicznego, dzięki sądowej ochronie samodzielności, gmina może wnieść skargę lub wnioski do sądu administracyjnego. Ochroną zostały objęte zarówno skutki rozstrzygnięć nadzorczych organów administracji państwowej, jak również prawo do samodzielnego wykonywania własnych kompetencji<sup>74</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania nad określeniem podmiotu samorządu terytorialnego, można przyjąć, iż jest nim jednostka o charakterze korporacyjnym wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym oraz prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach niezależności określonej prawnie i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> E. Paziewska, *Samorząd terytorialny. Wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 41.

<sup>75</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 22.

#### 4. Przedmiot samorządu terytorialnego

Samorząd tworzony jest w celu sprawowania, w wyznaczonym zakresie, administracji publicznej, dlatego też wykonywanie administracji publicznej należy uznać za przedmiot samorządu. To, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym nie budzi we współczesnej literaturze przedmiotu wątpliwości<sup>76</sup>. Akceptowane jest posługiwanie się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej. Sporna natomiast pozostaje kwestia zasady podziału kompetencji pomiędzy państwo a samorząd. Jeżeli za zasadą prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane istnienie samorządu terytorialnego wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków, to podział zadań nie może być dokonywany wyłącznie pomiędzy odrębne organy państwowe<sup>77</sup>. Podział zadań powinien przebiegać pionowo, czyli poprzez dopuszczenie do sprawowania funkcji państwowych również innych podmiotów o niepaństwowym charakterze, a w tym głównie samorządu terytorialnego.

Wspólnota Europejska, a także doktryna przy rozstrzygnięciu problemu podziału władz posługuje się zasadą subsydiarności. Jednym z podstawowych formalnych założeń systemu opartego na zasadzie subsydiarności jest samodzielność i podmiotowość jednostek oraz poszanowanie ich praw. Zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna szersza społeczność nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich<sup>78</sup>.

Z końcem XIX w. wśród wielu idei i różnorodnych poglądów na temat państwa, a także ustroju zostały sformułowane podstawowe zasady nauki społecznej kościoła. Wyrażona, wówczas jednak jeszcze nie nazwana, idea pomocniczości przyjmowała sens negatywny bądź pozytywny w zależności od sytuacji. Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* pisał: „jeśli jakaś rodzina znajdzie się w wielkich trudności i bez rady, że sama z nich się wyzwolić nie może, jest rzeczą słuszną, by w tych ostatecznościach państwo udzieliło jej pomocy [...] będzie to nie pochłanianiem praw obywatelskich, ale ich obroną i wykonywaniem słusznej i powinnej opieki”. W encyklice wyznaczone zostały ramy tej

---

<sup>76</sup> Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s.132.

<sup>77</sup> T. E. Schnap, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego* „Samorząd Terytorialny” nr 7-8 1991, s. 4-5.

<sup>78</sup> J. Boć, *Konstytucje RP oraz komentarz do konstytucji z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 12.

pomocy: do siły i powagi praw państwowych należy uciec się w pewnych granicach, które określa ta sama przyczyna, co uczyniła niezbędnym odwołanie się do prawa, to znaczy, iż nie należy więcej od państwa wymagać i iść dalej, niż tego wymaga usunięcie nadużyć lub uchylene niebezpieczeństwa.

Zasada subsydiarności wyraża próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres samodzielności i samowystarczalności obywatela, grup społecznych, mniejszych i większych społeczności w różnych sferach funkcjonowania państwa. Może być to sfera wykonywania pracy zawodowej, sfera ochrony zdrowia, czy też dbałości o porządek publiczny. Idea subsydiarności nie jest odpowiedzią, ale wskazówką w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak właściwie zbudować ustrój i podzielić kompetencje<sup>79</sup>.

Zasada pomocniczości zapobiega zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa. W historii ustroju państwa aktywność instytucji i organów państwowych zwiększała się i zmniejszała na przemian, z czego wynikają dwa aspekty, w których zasada pomocniczości się przejawia, czyli jak podaje Ch. Millon-Delsol: „aspekt negatywny – władza w ogóle, a państwo w szczególności nie powinny przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych działań, a także pozytywny, który wyróżnia się tym, iż misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie a ostatecznie, w razie potrzeby uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne”<sup>80</sup>.

Zasada subsydiarności swój ostateczny kształt otrzymała na przełomie XIX oraz XX w., w wyniku oddziaływania encyklik papieskich *Rerum novarum* i *Quadragesimo Anno*, myśli społecznej ordoliberalizmu niemieckiego i szwajcarskiego federalizmu<sup>81</sup>.

Prius XI w encyklice *Quadragesimo Anno* (1931) uznał ją za nienaruszalne oraz niezmiennie najwyższe prawo psychologii społecznej. Według niego szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą

---

<sup>79</sup> A. Szpor, *Państwowa subsydiarność jako zasada w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 2001, s. 5.

<sup>80</sup> Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 9.

<sup>81</sup> A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna* „Sprawy Międzynarodowe” z 11 1998, s. 31.

spełnić i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym<sup>82</sup>. Tymi społecznościami mogą być np. rodzina, organizacje pozarządowe, instytucje państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, państwo, organizacje międzynarodowe. Władza polityczna jest wyłaniana po to, aby pomagać członkom społeczeństwa w realizacji ich własnych celów, ma więc charakter wtórny, pomocniczy wobec jednostek i grup społecznych.

Do określenia tego, czym jest zasada subsydiarności wniósł wkład także Jan Paweł II w encyklice *Centesimus Annus*, formułując definicję bardziej ogólną i uniwersalną niż poprzednicy, według której społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji w razie konieczności oraz pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego<sup>83</sup>.

W zależności od dziedziny życia społecznego regulowanej prawem, zasada ta zostaje zastosowana na gruncie danej gałęzi prawa i skonkretyzowana odpowiednio do potrzeb. Ze względu na powagę zasady subsydiarności i jej wpływ na kształt, a także treść ustawodawstwa, przejawów jej obowiązywania i przestrzegania należy szukać na trzech płaszczyznach obowiązywania prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego, tzn.:

- filozoficznej – czyli pewna idea, która pozwala na analizę współczesnych społeczeństw,
- prawnoustrojowej – czyli zasada konstytucyjna stanowiąca odwołanie do pozaprawnych systemów normatywnych, a także dyrektywę dla ustawodawcy co do sposobu konstytucji systemu prawnoinstytucjonalnego i redystrybucji kompetencji,
- merytorycznej – czyli jako kryterium oceniające zakres kompetencji poszczególnych ośrodków w decyzyjnych i sposobów realizacji tych kompetencji<sup>84</sup>.

Subsydiarność jest zasadą podziału władzy, od dołu do góry. Postuluje ona, iż nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza. Czyli jednostki

---

<sup>82</sup> P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, s. 22.

<sup>83</sup> A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna* „Sprawy Międzynarodowe” z 11 1998, s. 31.

<sup>84</sup> Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 20.



większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania<sup>85</sup>. Nie ma jednakże żadnego obiektywnego kryterium, pozwalającego stwierdzić, kiedy możliwości mniejszej jednostki są wyczerpane. Poza tym niewyjaśniona zostaje kwestia, kto miałby rozstrzygać o tym, czy i kiedy taka sytuacja zaistnieje.

Należy uznać, że istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy między poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności.

Definicja subsydiarności zawarta została w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, której art. 4 ust. 3 stanowi: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności gospodarności<sup>86</sup>”.

Można stwierdzić, iż zasada subsydiarności urosła do rangi zasady prawnej (prawa międzynarodowego) i powinna zostać uwzględniona we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Stanowi ona wyraz rozsądnego kompromisu pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych, a potrzebą podziału uprawnień decydujących pomiędzy różne samodzielne podmioty prawa publicznego<sup>87</sup>.

Naturalnym przeciwieństwem subsydiarności jest decentralizacja, która zakłada, iż podział kompetencji przez jednostkę wyższą w strukturze kraju pomiędzy jednostki niższe.

## 5. Zdania jednostek samorządu terytorialnego

Zadania, które wykonują jednostki samorządu terytorialnego stanowią istotny element tego samorządu. Jak podkreśla się w literaturze, zadania, które ma wykonywać samorząd powinny decydować między innymi o takich kwestiach, jak struktura samorządu, jego jednostki organizacyjne, wielkość aparatu pomocniczego, zakres przestrzenny

---

<sup>85</sup> F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” nr 6 1991, s. 4.

<sup>86</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 25.

<sup>87</sup> A. Liedinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 10 1992, s. 55.

jednostek samorządu terytorialnego, czy też istnienie jednostek pomocniczych, jak również tworzenie związków i porozumień<sup>88</sup>.

Należy zauważyć, iż art. 163 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>89</sup>, stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Oznacza to, iż podział zadań publicznych pomiędzy organy władzy publicznej, w tym na administrację rządową i samorządową, powinien być tak dokonany, ażeby część tych zadań przypadła samorządowi. Przy czym należy zwrócić uwagę, że zgodnie z poglądami doktryny prawa administracyjnego, jak również z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w pojęciu zadań publicznych mieści się:

- stanowienie przepisów prawa miejscowego,
- kształtowanie organów jednostek samorządu terytorialnego,
- rozstrzygnięcie innych spraw w sposób władczy, w tym przede wszystkim wydawanie decyzji administracyjnych.

W myśl art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów<sup>90</sup>. Oznacza to, iż to właśnie gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może podejmować w ramach obowiązującego porządku prawnego wszelkie sprawy o znaczeniu lokalnym, które nie zostały przekazane do realizacji innym podmiotom. Taka regulacja zakłada domniemanie właściwości gminy w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, co potwierdza treść art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że jeśli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym należy do gminy<sup>91</sup>. Warto zaznaczyć, iż obowiązująca ustawa o samorządzie gminnym<sup>92</sup> nie zawiera wyczerpującego wyliczenia spraw publicznych, stąd na organach gminy ciąży obowiązek ustalenia, które sprawy oraz zadania mają charakter publiczny o znaczeniu lokalnym. Należy przy tym uwzględnić, iż sprawy publiczne mogą dotyczyć całości lub też części społeczności lokalnych, jak również części lub całości terytorium jednostki samorządu.

---

<sup>88</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 27.

<sup>89</sup> Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>90</sup> Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

<sup>91</sup> Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

<sup>92</sup> Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

Właściwość gminy w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym jest ograniczona wyłącznie przepisami, które przyznają innym podmiotom kompetencje dotyczące konkretnych spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Jednak zastrzeżenie zadań na rzecz innych podmiotów musi być wyraźne i jednoznaczne.

Potwierdzeniem przysługującego gminie domniemania kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym jest również art. 164 ust. 3 Konstytucji RP<sup>93</sup>, który stanowi, iż gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Pierwotnego podziału zadań i kompetencji, określonych w przepisach szczególnych, między organami gminy i organami administracji rządowej, dokonano w ustawie z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organu administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>94</sup>, tzw. ustawa kompetencyjna. Natomiast współcześnie, podział zadań i kompetencji między organy administracji rządowej, samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego dokonano w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>95</sup>, która wprowadziła zmiany w 144 aktach prawnych regulujących funkcjonowanie administracji publicznej.

Ustawa o samorządzie gminnym<sup>96</sup> stanowi w art. 7 ust. 1, iż do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawodawca tworzy więc generalną formułę zadań własnych gminy, a także w tym samym przepisie dokonuje ich obszernego wyliczenia. I tak zadania gminy obejmują w szczególności sprawy:

1. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymaniu czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodli-

---

<sup>93</sup> Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>94</sup> Dz. U. Nr 34, poz. 198.

<sup>95</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 668.

<sup>96</sup> Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

- wiania odpadków komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
4. lokalnego transportu zbiorowego,
  5. ochrony zdrowia,
  6. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
  7. gminnego budownictwa mieszkaniowego,
  8. edukacji publicznej,
  9. kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
  10. kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
  11. targowisk i hal targowych,
  12. zieleni gminnej i zadrzewnej,
  13. cmentarzy gminnych,
  14. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
  15. utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
  16. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
  17. wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
  18. promocji gminy,
  19. współpracy z organizacjami pozarządowymi,
  20. współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Według Z. Niewiadomskiego zadania własne gminy zamykają się w czterech kategoriach związanych z:

1. infrastrukturą techniczną, np. drogi, wodociągi, unieszkodliwianie odpadów, lokalnych transport zbiorowy,
2. infrastrukturą społeczną, np. edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, upowszechnianie kultury,
3. porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, np. ochrona przeciwpożarowa,

4. ładem przestrzennym i ekologicznym, np. miejscowe planowanie przestrzenne, zieleń gminna, zadrzewienia<sup>97</sup>.

Odrębną grupę stanowią inne zadania, takie jak: wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, promocja gminy, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz ze społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi innych państw. Wydaje się, iż w tych przypadkach trudno określić zadania gminy, a raczej zamierzeniem ustawodawcy było wskazanie środków, które mają służyć do realizacji wcześniej wskazanych zadań.

Zamieszczony w art. 7 ust 1 katalog zadań własnych gminy nie ma charakteru zamkniętego, nie jest wyczerpujący. Wskazane zadania mają charakter przykładowy i mogą być uzupełniane innymi dodatkowymi zadaniami przez organy gminy. Mimo lokalnego charakteru wiele spraw należy jednocześnie do właściwości samorządu i administracji rządowej, a ustalenie zadań własnych gminy nie może naruszać właściwości innych podmiotów, na których rzecz zastrzeżono ustawowo prawo wyłączności zadań o charakterze publicznym. Podział tych zadań, a także właściwości organów zobowiązujących do ich realizacji określają przepisy prawa materialnego.

Zakres zadań powiatu określony został z kolei w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>98</sup>. Mają to być także zadania publiczne, jednak o charakterze ponadgminnym. Jak pisze Z. Niewiadomski, „zadania powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy. Powiat pozostaje nie po to, aby konkurować z gminą w wykonywaniu zadań publicznych, a tym bardziej, aby przejąć określone zadania gmin, ale po to, aby wspólnie z gminą stworzyć system realizacji całokształtu zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych”<sup>99</sup>. Powiaty, których utworzenie stanowiło kolejny etap decentralizacji administracji państwa, przejęły w większości przypadków zadania, które należały wcześniej do organów administracji rządowej, a nie do gmin, w szczególności do organów rejonowych i organów administracji specjalnej, a częściowo wojewody.

---

<sup>97</sup> M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 144.

<sup>98</sup> Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.

<sup>99</sup> M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 146.

W zakresie zadań powiatu mieszczą się zadania publiczne dotyczące:

1. edukacji publicznej,
2. promocji i ochrony zdrowia,
3. pomocy społecznej,
4. polityki prorodzinnej,
5. wspierania osób niepełnosprawnych,
6. transportu zbiorowego i dróg publicznych,
7. kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
8. kultury fizycznej i turystyki,
9. geodezji, kartografii i katastru,
10. gospodarki nieruchomościami,
11. administracji architektoniczno-budowlanej,
12. gospodarki wodnej,
13. ochrony środowiska i przyrody,
14. rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
15. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
16. ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
17. przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
18. ochrony praw konsumenta,
19. utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
20. obronności,
21. promocji powiatu,
22. współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>100</sup>.

Dodatkowo art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>101</sup> stanowi, iż do zakresu zadań powiatu należy także zapewnienie wykonywania określonych zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

---

<sup>100</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 83.

<sup>101</sup> Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578

W odniesieniu do gminy jak i w tym przypadku katalog zadań nie jest zamknięty, bowiem ustawy mogą określać inne zadania powiatu.

Przytoczone zadania można ująć w pięciu grupach:

1. ponadpodstawowa infrastruktura społeczna, w tym np.: ponadstandardowa opieka zdrowotna,
2. ponadpodstawowa infrastruktura techniczna, w tym np.: ponadgminny lokalny transport publiczny,
3. porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadgminnym, w tym np. ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa,
4. ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze lokalnym ponadgminnym, w tym np.: gospodarka wodna i gospodarka nieruchomościami,
5. działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązywania lokalnych problemów, w tym np. przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy<sup>102</sup>.

Jak z powyższego wynika gminy jak i powiaty wykonują zadania często należące do tego samego zakresu działalności. Pomocna w rozstrzygnięciu zakresów działania tych jednostek samorządu terytorialnego jest zasada, według której zadania powiatu nie naruszają zakresu działania gmin. Dodatkowo o przypisaniu zadań do zakresu działania jednej z tych jednostek decyduje ich charakter. Zadania publiczne o charakterze ponadgminnym realizuje powiat, a o charakterze gminnym właściwa gmina.

Z ustawy o samorządzie województwa<sup>103</sup> wynika przede wszystkim, iż województwo jako jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim nie zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Dodatkowo ustawodawca wskazuje, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Zakres działania województwa został określony w sposób niejednolity. Ustawa o samorządzie województwa<sup>104</sup> wyróżnia bowiem dwie szczególne kategorie sprawy przekazanych

---

<sup>102</sup> M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 147.

<sup>103</sup> Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576.

<sup>104</sup> Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576.

do realizacji województwu. Należą do nich określanie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki rozwoju województwa.

Przy określaniu strategii rozwoju województwa samorząd województwa powinien uwzględnić określone przez ustawodawcę cele, czyli:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Natomiast w pojęciu polityki rozwoju województwa mieści się:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- utrzymywanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie rozwoju nauki ni współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystanie,
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa<sup>105</sup>.

Dodatkowo ustawodawca wskazał na dalsze zadania, w zakresie których właściwy jest samorząd województwa. Są to zadania o charakterze wojewódzkim, do których należy:

---

<sup>105</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 86.



- edukacja publiczna, w tym szkolnictwa wyższego,
- promocja i ochrona zdrowia,
- kultura i ochrona jej dóbr,
- pomoc społeczna,
- polityka prorodzinna,
- modernizacja terenów wiejskich,
- zagospodarowanie przestrzennego,
- ochrona środowiska,
- gospodarka wodna, w tym ochrona przeciwpowodziowa, a w szczególności wyposażenie i utrzymanie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych,
- transport zbiorowy i drogi publiczne,
- kultura fizyczna i turystyka,
- ochrona praw konsumentów,
- obronność,
- bezpieczeństwo publiczne,
- przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy.

Również w tym przypadku wyliczone zadania mają charakter przykładowy. Podobnie jak na styku gmina – powiat, tak i na styku powiat – województwo mogą pojawiać się wątpliwości związane z jednoznacznym określeniem, która z tych jednostek jest właściwa do załatwienia konkretnej sprawy. O przyznaniu kompetencji będzie decydował charakter zadania, a także przepisy szczególne wskazujące, które z tych jednostek ma przedmiotowe zadanie wykonać. Warto podkreślić, iż zadania samorządu województwa są z przedmiotowego punktu widzenia znacznie mniej rozbudowane, niż zadania gmin i powiatów. Według Zygmunta Niewiadomskiego „ograniczają się w zasadzie do trzech kategorii spraw: kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego, pobudzanie aktywności gospodarczej oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, choć we właściwości samorządu województwa pozostaje też utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu wojewódzkim oraz niektóre inne sprawy”<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 148.

## ROZDZIAŁ II

# **ODRĘBNOŚĆ KULTUROWA ZIEMI PŁOCKIEJ**

### **1. Definiowanie ziemi płockiej**

Pojęcie ziemi płockiej nie jest jednoznaczne i jednolite. W zależności bowiem od przyjętych kryteriów: historycznych, geograficznych lub administracyjnych, czy też okresów historycznych Polski, terytorium części Mazowsza, obejmujące Płock i tereny sąsiednie, może być różnie definiowane. Obecnie coraz częściej używa się nazwy ziemia płocka, nawiązując do nazewnictwa Rzeczypospolitej Szlacheckiej, rozumiejąc przez przywołując na myśli miasto Płock i przyległe gminy, w aktualnym podziale administracyjnym państwa.

Analizując znaczenie tego terminu, warto scharakteryzować historyczne losy tego regionu oraz przedstawić położenie geograficzne Płocka i przyległych terenów oraz ich usytuowania w obecnym podziale administracyjnym kraju. W literaturze oraz w tradycji mówionej zetknąć się można z określeniem Mazowsze Płockie. Przyjmuje się, iż obszar Mazowsza Płockiego obejmuje Płock i powiat płocki, Gostynin i powiat gostyniński, Sierpc i powiat sierpecki, co określa się również mianem regionu płockiego<sup>1</sup>.

Określenie granic terytorialnych ziemi płockiej jest niezbędne do określenia ram podmiotowych dokonywanej charakterystyki. Z uwagi na złożoność pojęcia ziemi płockiej należy wziąć pod uwagę aspekt historyczny, geograficzny i administracyjny.

---

<sup>1</sup> J. R. Kalinowski, *Organizacje pozarządowe na ziemi płockiej w okresie przemian ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Płock 2009, s. 90.

## 1.1. Ujęcie historyczne

Pierwotnie, plemię Mazowszan zasiedlało prawy brzeg rzeki Wisły z główną osadą tych ziem – Płockiem<sup>2</sup>. W wyniku ekspansji osadniczej Mazowszanie przesunęli swe granice w trzech kierunkach: południowym, północnym i wschodnim. Ostateczne ukształtowanie granic Mazowsza nastąpiło dopiero w średniowieczu. Ziemia ta, stanowiąca odrębną całość pod względem dynastycznym, politycznym, społecznym i prawnym, w ogólnym podziale Rzeczypospolitej, zaliczała się do prowincji wielkopolskiej. W końcu XII w. Mazowsze zostało podzielone na trzy księstwa – województwa:

- rawskie,
- płockie,
- mazowieckie.

Z czasem, województwa zaczęto zastępować dzielnicami, a kasztelanie były następcami mniejszych ziem, jak np. ziemi płockiej czy gostynińskiej. Stopniowo zamieniały się w powiaty, choć nie zawsze teren kasztelani pokrywał się obszarem powiatu. Bardziej odpowiadał okręgom sądów, które nie obradowały w jednym miejscu, a przemieszczały się po większych miastach terytorium powiatu.

W połowie XIV w. Mazowsze podzieliło się na 12 ziem – jednostek administracyjnych: płocką, wyszogrodzką, zakroczymską, ciechanowską, nowogrodzką, wiską, liwską, warszawską, czerską, rawską, sochaczewską i gostynińską. W XV w. utworzono z tych ziem województwa:

- płockie (rysunek 1),
- rawskie<sup>3</sup>.

Sejmiki województwa płockiego do końca XVIII w. odbywały się w Raciążu, a później w Płocku. Na sejmikach wybierano po dwóch posłów do Sejmu z każdej ziemi.

W połowie XX w., zakres terenów ziemi płockiej określano, jako obszar dzisiejszych powiatów: płockiego, sierpeckiego i płońskiego.

---

<sup>2</sup> M. Kęczkowski, *Jak kształtował się Płock*, „Sygnały Płockie” nr 21 2008 r., s. 19.

<sup>3</sup> K. Sajsse-Tobiczyk, *Na Mazowszu w wieku XV i XVI*, Warszawa 1964, s. 31.

**Rysunek 1:** Województwo płockie na przełomie XV i XVI w.



Źródło: [http://ryszard-czarnecki.w.interia.pl/html/woj\\_plockie\\_xv-xvi\\_w.html](http://ryszard-czarnecki.w.interia.pl/html/woj_plockie_xv-xvi_w.html)

A. Maciesza, badacz Mazowsza, wyodrębnił na jego terytorium dwa regiony: północno-zachodni określany, jako płocki oraz południowo-wschodni, z ośrodkiem w Czersku, a następnie w Warszawie. Przyjął, że terytorium Mazowsza Płockiego wyznaczają rzeki: Skrwa, Orzyc i Narew<sup>4</sup>.

Region płocki stanowił tak zwaną dzielnicę kresową, zaludnioną przez drobną szlachtę, w odróżnieniu od regionu warszawskiego. Jedynie w części północnej województwa płockiego, w Bieżuniu znajdowały się obszerne dobra zamożnych rodzin: Kretkowskich, później Zamoyskich<sup>5</sup>, zaś w pozostałych dominowała drobna szlachta.

Terminem ziemia płocka posługiwało się wielu badaczy, między innymi arcybiskup Antoni Julian Nowowiejski w dziele pt. *Płock. Monografia historyczna*, w którym używał sformułowania „ziemia płocka”, dla określenia terenów obejmujących powiaty: płocki, bielski, raciański, płoński i sierpecki. Sam termin „powiat” wywodzi się prawdopodobnie od „dnia wietnego”, czyli wiecu, zgromadzenia sądowego, które odbywało się w zaplanowanym z góry terminie, a pojęcie „ziemski” dotyczyło sądów na danym obszarze.

Określeniem *ziemia płocka* posługiwali się i posługują również autorzy współczesnych publikacji naukowych i literackich, m.in. Jan Bolesław Nycek i Tomasz Jacek Gałązka w książce pt. *Ziemia Płocka*. Autorzy ziemię płocką utożsamiają z terenem zwartym w granicach województwa płockiego z roku 1975<sup>6</sup>. Podobnie określają ją Janina Kawalczevska, autorka tekstu do albumu *Przyroda i krajobrazy Ziemi Płockiej*, jak również inni badacze tego regionu, Michał Marian Grzybowski i Marian Chudzyński.

## 1.2. Ramy geograficzne

Geograficznie ziemię płocką określa się jako część Niziny Mazowieckiej z miejskimi ośrodkami, Płockiem i Gostyninem. Nizina Mazowiecka położona jest we wschodniej części Niziny Środkowo-wschodniej u zbiegu Wisły, Narwi i Bugu. Związana jest z artezyjską

---

<sup>4</sup> A. Maciesza, *Mazowsze płockie jako odrębny region geograficzny*, „Przegląd Geograficzny” 1997, nr VII, s. 4.

<sup>5</sup> M. Chudzyński, *500 lat województwa płockiego – zarys dziejów*, Płock 1995, s. 2.

<sup>6</sup> J. B. Nycek, T. J. Gałązka, *Ziemia płocka*, Płock 1989, s. 8.

nieką mazowiecką o mało wyraźnych granicach przyrodniczych<sup>7</sup>. Podstawę wyznaczenia granicy stanowią wyraźne różnice krajobrazowe związane z pojawieniem się rzeźby lodowcowej. Kotlina Płocka to pradolina Wisły pomiędzy Gąbinem, a Włocławkiem, która rozciąga się głównie na lewym brzegu rzeki, w południowej części kotliny<sup>8</sup>.

Według podziału geobotanicznego kraju, ziemia płocka leży w pasie Wielkich Dolin w Krainie Mazowieckiej. Pod względem geograficznym ziemia płocka należy do Niżu Środkowoeuropejskiego podzielonego zasięgiem zlodowacenia bałtyckiego. Jej obszar znajduje się w zachodniej części Niziny Mazowieckiej, stanowiącej płaską kotlinę, zbudowaną z osadów polodowcowych. Dolina Wisły sięga miejscami do 18 kilometrów szerokości. Obniżenie to zostało nazwane przez geografów Kotliną Płocką i stanowi z jednej strony wylot kotliny warszawskiej, zaś z drugiej strony przechodzi w Kotlinę Włocławską<sup>9</sup>.

Według nomenklatury jednostek statystycznych Płock i jego okolice stanowią część Mazowsza i województwa mazowieckiego jako regionu centralnego. Stanowi on jeden z pięciu podregionów wraz z Ciechanowem<sup>10</sup>. Z geograficznego punktu widzenia, z uwagi na specyfikę granic naturalnych, trudno dokładnie określić terytorium ziemi płockiej.

### 1.3. Podstawy administracyjne

Najstarszymi z najmniejszych polskich jednostek administracyjnych były parafie. I chociaż stanowią one podstawowy element organizacji kościelnej, ich granice przez stulecia były punktem odniesienia również dla władzy świeckiej. Istotne zmiany w organizacji świeckiej władzy lokalnej można zauważyć w okresie rozbiorów. Wtedy to, pod panowaniem Prus, nowa administracja wprowadzona przez zaborcę zastosowała pojęcie gmina, określając w ten urzędowy sposób autonomiczną wiejską część powiatu. Według M. Chudzyńskiego po utworzeniu Księstwa Warszawskiego, jego terytorium zostało podzielone według dekretu z 19 grudnia 1807 r. na 6 departamentów, a te z kolei na 60 powiatów, zaś powiaty na gminy<sup>11</sup>. Zwykle gmina

---

<sup>7</sup> Nowa Encyklopedia PWN – Tom IV, Warszawa 1996, s. 135.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 434.

<sup>9</sup> J.R. Kalinowski, *Organizacje pozarządowe na ziemi płockiej w okresie przemian ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Płock 2009, s. 93.

<sup>10</sup> *Mazowiecki w liczbach*, „Sygnały płockie” 2007 nr 14, s.12-13.

<sup>11</sup> M. Chudzyński, *Dawne i nowe województwo płockie*, „Notatki Płockie” 1975 nr 3, s. 3.

odpowiadała granicy większych dóbr lub połączonych w jedno kilku mniejszych i otrzymywała nazwę największego w jej obrębie majątku. Jego właściciel zostawał urzędowym wójtem<sup>12</sup>.

## **Rysunek 2:** Gubernia Płocka



Źródło: <http://www.powiatrypinski.pl/?cid=50>

Po Kongresie Wiedeńskim i po utworzeniu w 1815 r. Królestwa Polskiego został wprowadzony nowy podział administracyjny, w którym również funkcjonowało województwo płockie. Utworzono w jego ramach także powiaty, co spowodowało, iż Płock pełnił podwójną rolę, miasta wojewódzkiego i powiatowego<sup>13</sup>. Po upadku powstania listopadowego dekretem cara Mikołaja I z dnia 7 marca 1837 r. województwa przekształcono na gubernie. Płock stał się siedzibą guberni aż do 1915 r.

<sup>12</sup> J. R. Kalinowski, *Organizacje pozarządowe na ziemi płockiej w okresie przemian ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Płock 2009, s. 94.

<sup>13</sup> Ibidem.

(rysunek 2), zaś w czasie I wojny światowej zaborca niemiecki zniósł rosyjskie podziały na gubernie, pozostawiając podział na powiaty. Teren byłej guberni płockiej został włączony do Jenerał – Gubernatorstwa Warszawskiego. W Płocku powołano gubernatorstwo wojenne, które sprawowało nadzór wojskowy nad pięcioma powiatami<sup>14</sup>.

W 1918 r., z chwilą odzyskania niepodległości, województwo płockie jako jednostka administracyjna przestała istnieć. Dziesięć dawnych guberni, wchodzących w skład Królestwa Polskiego zostało podzielonych na pięć województw: warszawskie, białostockie, kieleckie, lubelskie i łódzkie. Powiat płocki został włączony do terytorium województwa warszawskiego<sup>15</sup>.

W czasie II wojny światowej Płock i powiat płocki został włączony do Rzeszy, przynależąc administracyjnie do rejencji ciechanowskiej, zaś po 1945 r. został on utrzymany w granicach województwa warszawskiego. Taki stan podziału utrzymał się do 1975 r.

W podziale administracyjnym państwa z 1975 r. Płock został ustanowiony miastem wojewódzkim<sup>16</sup>. W granicach jego administrowania znalazły się takie miasta jak: Kutno, Krośnice, Łęczyca, Żychlin, Gostynin, Gąbin, Sierpc i Wyszogród oraz 44 gminy. Nowy podział administracyjny kraju wprowadzony w 1998 r.<sup>17</sup> pozbawił Płock statusu miasta wojewódzkiego. Miasto zostało stolicą powiatu, zaś w obszarze administracyjnym powiatu płockiego znalazło się 15 jednostek: 3 gminy miejsko-gminne: Drobin, Gąbin, Wyszogród i 12 gmin wiejskich: Bielsk, Bodzanów, Brudzeń Duży, Bulkowo, Łąck, Mała Wieś, Nowy Duninów, Radzanowo, Słubice, Słupno, Stara Biała, Staroźreby.

Powiat płocki (rysunek 3), znajdujący się w granicach województwa mazowieckiego, zajmuje terytorium 1 798,71 km<sup>2</sup>, a zamieszkuje go 111 047 mieszkańców<sup>18</sup>.

Na podstawie powyższych ustaleń można przyjąć, że ziemia płocka obejmuje obszar powiatu płockiego w ramach obecnego administracyjnego podziału państwa. Geograficzne położenie Płocka i okolic ma dla określenia ziemi płockiej niedecydujące znaczenie.

<sup>14</sup> M. Chudzyński, *500 lat województwa płockiego – zarys dziejów*, Płock 1995, s. 8.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 91.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 603.

<sup>18</sup> Miejski Zeszyt Statystyczny 2013, nr 21, s. 52.



### **Rysunek 3: Powiat Płocki**



Źródło: [http://powiat-plock.pl/cms/2122/o\\_powiecie](http://powiat-plock.pl/cms/2122/o_powiecie)

## **2. Ogiwa z przeszłości samorządu Płocka**

Wykopaliska archeologiczne wykazały, że w IX i X w. na ustronnym i niezamieszkanym wówczas Wzgórzu Tumskim znajdował się ośrodek kultu pogańskiego<sup>19</sup>. Odkryto tu ślady ołtarza z głazów polnych z towarzyszącym mu ogromnym ociosanym słupem i ogniskami zniczów ofiarnych, ślady magicznych praktyk, czarów płodności i kultu zmarłych przodków. Stwierdzono też, że czynności guślarza, czarownika i funkcje kapłańskie pełnił kowal, któremu kwalifikacje te w dziedzinie metalurgii zapewniały wysoką pozycję społeczną w środowisku. Badania wykazały, że przed pojawieniem się grodu na Wzgórzu Tumskim czynnikiem wywołującym skupienie osadnicze była właśnie obecność ośrodka kultu pogańskiego. W czasach Mieszka I i Bolesława

<sup>19</sup> B. Czarnecki, A. Krymowa, *Dzieje Płocka Tom 1 historia miasta do 1793 roku*, Płock 2000, s. 20.

Chrobrego Mazowsze wchodziło w skład Państwa Polskiego jako jedna z najdawniejszych prowincji<sup>20</sup>. Po chrzcie Polski ośrodek kultu pogańskiego na Wzgórzu Tumskim został zniszczony, a w jego miejsce prawdopodobnie powstał gród obwarowany wałem drewniano-ziemnym, od strony Wisły umocniony dodatkowo podwójną fosą.

Gród płocki był liczącym się, północno-wschodnim bastionem obronnym i stanowił bazę wypadową dla misji chrystianizacyjnych, wyruszających stąd na Mazowsze, a później na obszary zamieszkałe przez plemiona pruskie.

Wraz z wprowadzeniem chrześcijaństwa na Mazowszu nastąpiła przebudowa miejsca kultowego na Wzgórzu Zamkowym. Książę Polan, w celu likwidacji pogaństwa, jak również w celu zespolenia państwa włączył Mazowsze w organizm swojego państwa i zlokalizował w Płocku ośrodek władzy państwowej z obiektami kulturowymi nowej religii<sup>21</sup>.

W latach 1037-1047 Płock stał się głównym grodem państwa Mieśława. Jednak państwo to nie istniało długo, gdyż w 1047 r. Kazimierz Odnowiciel zwyciężył Mieśława w bitwie i przywrócił władzę Piastów nad Mazowszem.

Od 1075 r., kiedy w Płocku powstawało biskupstwo<sup>22</sup>, rotunda z emporą przez około 70 lat pełniła najprawdopodobniej funkcję katedralną, natomiast na bazie oratorium benedyktyńskiego powstało nowe baptysterium biskupie – episkopalny atrybut, podkreślający rolę i obecność w mieście rządcy diecezji<sup>23</sup>.

W 1079 r. Władysław Herman w 1079 r. przejął władzę w państwie. W tym czasie głównym ośrodkiem władzy stał się Płock jako główne miejsce rezydowania Władysława Hermana. Pierwsze małżeństwo Władysława Hermana z Judytą przyczyniło się do rozszerzenia wpływów kultury czeskiej. Druga żona Hermana Judyta Maria Salicka (córka cesarza Henryka III) wprowadziła na dwór wątki kultury europejskiej.

4 czerwca 1102 r. zmarł Władysław Herman. Został pochowany w kościele katedralnym<sup>24</sup>. Odtąd Płock znajdował się pod władzą jego synów: Zbigniewa, a następnie Bolesława Krzywoustego.

---

<sup>20</sup> M. Trzeciecki, *Płock wczesnośredniowieczny*, Warszawa 2011, s. 56.

<sup>21</sup> B. Czarniecki, A. Krymowa, *Dzieje Płocka Tom 1 historia miasta do 1793 roku*, Płock 2000, s. 20.

<sup>22</sup> T. Żebrowski, *Zarys dziejów diecezji płockiej*, Płock 1971, s. 11.

<sup>23</sup> K. Askanas, *Sztuka Płocka*, Płock 1974, s. 11.

<sup>24</sup> K. Jasiński, *Rodowód pierwszych Piastów*, Warszawa – Wrocław bd., s. 185.

Od 1138 r. Płock stał się stolicą książąt mazowieckich, którzy rządili całym Mazowszem, bądź księstwem płockim i przyłączonymi do niego ziemiami<sup>25</sup>.

Od 1194 do 1495 r. Płock pełnił funkcję głównej siedziby książąt mazowieckich.

Z procesem przebudowy struktury przestrzennej i gospodarczej miast łączyło się uzyskanie dokumentu legislacyjnego, będącego umową pomiędzy właścicielem terenu a przedsiębiorcą, który podejmował się założyć miasto i sprowadzić do niego osadników i regulował przede wszystkim sprawy gospodarcze oraz nadanie prawa miejskiego, które dotyczyło bezpośrednio mieszkańców miasta, przyznając im uprawnień i ustalając ich obowiązki<sup>26</sup>. Na Mazowszu odnotować można w XII w. lokacje zaledwie czterech miast, w tym Płocka, która dokonana została w 1237 r.<sup>27</sup>. Płock jako jedno z pierwszych miast mazowieckich otrzymał prawa miejskie nadane przez Piotra I Półkozica, biskupa płockiego<sup>28</sup> (jego prochy spoczywają w katedrze płockiej). Nadanie praw miejskich miało przyspieszyć odbudowę Płocka po zniszczeniach dokonanych przez najazd Prusów w 1217 r., Pomorzan w 1226-1227 r. i przez margrabiego Miśni Henryka w 1235 r. Biskup płocki w wydanym dokumencie przychylił się do prośby księcia Konrada I Mazowieckiego i wyraził zgodę na lokowanie nowego miasta na obszarze należącym do Kościoła. Nowe miasto miało być wzniesione na terytorium między zamkiem a Starym Miastem<sup>29</sup>.

Wspomniany dokument to jedyny zachowany w Płocku (oryginał znajduje się w Muzeum Diecezjalnym w Płocku) akt dotyczący lokacji miasta na prawie niemieckim (zwanym też prawem chełmskim)<sup>30</sup>. Na prawie niemieckim, które było postępowe w stosunku do prawa polskiego, np. tak zwana wolnizną, lokowano łącznie 97 miast, w tym i Płock. Dokument ten wzbudza do dziś wśród badaczy wiele kontrowersji, dotyczących wystawcy, jak również i rodzaju nadanego prawa osadniczego. Nie uzyskano jednoznacznej odpowiedzi na pytanie,

---

<sup>25</sup> T. J. Gałązka, J. B. Nycek, *Ziemia płocka*, Płock 1989, s. 83.

<sup>26</sup> B. Czarnecki, A. Krymowa, *Dzieje Płocka Tom I Historia miasta do 1793 roku*, Płock 2000, s. 21.

<sup>27</sup> T. Żebrowski, *Zarys dziejów diecezji płockiej*, Płock 1971, s. 23.

<sup>28</sup> S. M. Szacherska, *Zbiór dokumentów i listów miasta Płocka Tom I 1065-1495*, Warszawa 1975, s. 14.

<sup>29</sup> A. J. Papierowski, J. Stefański, *Płock od A do Z w tysiącletnich dziejach*, Płock 2010, s. 419.

<sup>30</sup> T. Żebrowski, *Zarys dziejów diecezji płockiej*, Płock 1971, s. 23.

dlatego wystawcą był właśnie biskup, a nie książę Konrad Mazowiecki, który zachowywał w pełni prawa suwerena, podobnie jak i jego następca Bolesław Kondratowic. Niespełna dwa lata później lokacja nowego miasta biskupiego na gruncie należącym wówczas do Kościoła i konstatacja spowodowały wiele komplikacji. Istnieje przypuszczenie, że była to próba załagodzenia pewnego konfliktu między *sacrum*, a *imperium*, czyli między ówczesnym kościołem i księciem Konradem, słynnym z samowoli, której dopuszczał się wobec duchowieństwa, nie wyłączając nawet powagi urzędu arcybiskupa gnieźnieńskiego, głowy Kościoła Polskiego. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż dwa lata później, za odstąpienie nowego miasta na rzecz ks. Bolesława Kondratowicza, jako restytucję, biskup Piotr otrzymał w zamian tereny mocno zniszczone przez najazdy pruskie nad Drwęcą, gdzie niezwłocznie przystąpił do urządzania nowego miasta<sup>31</sup>.

W odwecie za sojusz Mazowsza z Krzyżakami w 1262 r. nastąpił najazd litewskiego księcia Mendoga, będącego w sojuszu z ruskim księciem Szwarna<sup>32</sup>. Podczas nieobecności w Płocku władcy Mazowsza Ziemowita I, który wyjechał do Jazdowa, jeden z oddziałów litewskich, dzięki zaskoczeniu i znacznej przewadze liczebnej, zdobył Płock i spalił zamek wraz z miastem.

Płock późnośredniowieczny zawdzięcza swój kształt Bolesławowi II, który w 1294 r., po śmierci Konrada, Bolesław II objął władzę nad całym Mazowszem<sup>33</sup>. W 1299 r. spowodował wykupienie od biskupa Jana prawa do czynszu, które miasto miało odąd wypłacać kapitule<sup>34</sup>. Wystawiony wówczas dokument jest dowodem przeprowadzenia nowej lokacji i porządkowania związanych z tym praw majątkowych<sup>35</sup>. Tym samym lokacja trzynastowieczna została unieważniona, a przywilej z 1237 r. wrócił do biskupa<sup>36</sup>. Wymienieni są w nim wójt, ławnicy i *universitas civitatis*, a więc zorganizowana gmina miejska. Gdy w 1314 r. odbył się pod przewodnictwem sołtysa płockiego Hermana sąd

---

<sup>31</sup> A.J. Papierowski, J. Stefański, *Płock od A do Z w tysiącletnich dziejach*, Płock 2010, s. 419.

<sup>32</sup> *Płocki rocznik historyczno-archiwalny Tom IV*, Płock 1998, s. 103.

<sup>33</sup> E. Suchodolska, *Kancelarie na Mazowszu w latach 1248-1345*, Warszawa 1977, s. 222.

<sup>34</sup> S.M. Szacherska, *Zbiór dokumentów i listów miasta Płocka Tom I 1065-1495*, Warszawa 1975, s. 14.

<sup>35</sup> S.M. Szacherska, *Zaginione przywileje książąt mazowieckich Wacława i Siemowita II dla Płocka* [w] *Zapiski historyczne zeszyt 3/50* 1985, s. 178-179.

<sup>36</sup> Z. Polak, *Płock średniowieczny – konstytucja czy nowa jakość?* [w] *Płock wczesnośredniowieczny*, red. A. Gołębnik, Warszawa 2011, s. 313.

z udziałem ławników, w wystawionym wówczas dokumencie dwóch z nich wymieniono imiennie, a ogólnie wspomniano o innych. Do dokumentu przywieszono pieczęcie sołtysa i miasta Płocka. W tym też dokumencie można zauważyć bardzo wczesny dowód działania ławy, jednego z podstawowych elementów samorządu sądowego<sup>37</sup>.

Z obszaru objętego nową lokacją wyłączono zostało podgrodzie. Pozbawienie go prawa do „miejskości” musiało jednak natrafić na opór. Jeszcze w 1322 r. książę Wacław, dokonując zamiany wsi i gruntów z biskupem Florianem, zabronił osiedlania się na placach i w domach kanoników karczmarzom, piekarzom, szewcom, kowalom, kuśnierzom, tkaczom i wszelkim innym rzemieślnikom, najwyraźniej po to, by podgrodzie nie konkurowało ekonomicznie z miastem<sup>38</sup>.

W latach 1351-1370 król polski Kazimierz Wielki był jednocześnie księciem płockim. Powiększył teren miasta, nadał mu prawo niemieckie, zwane chełmińskim, zwolnił miasto od czynszów.

Pierwsza wzmianka o Radzie Miejskiej pochodzi z 1393 r. Książę Siemowit III, objąwszy po śmierci króla Kazimierza księstwo płockie, uzgodnił z Radą Miejską wysokość czynszów płaconych przez miasto. Na czele rady mógł stać wówczas Piotr Januszowic, wójt płocki, który występuje jako świadek przy akcie sprzedaży sołectwa we wsi Szewce<sup>39</sup>.

W 1435 r. Książę Władysław I (1426-1455) zatwierdził dawne przywileje i nadał miastu szereg nowych przywilejów, a mianowicie:

- nadał Płockowi i jego mieszkańcom pełne prawo niemieckie, znosząc jednocześnie wszystkie prawa polskie, które mogłyby nowe prawo ograniczać,
- potwierdził niezależność miasta od wojewodów, kasztelanów, sędziów, podsędziów i innych urzędników książęcych, a ustalił jego zależność tylko od wójta, wyposażonego w prawo sądenia wszelkich spraw zarówno cywilnych jak i kryminalnych (tzw. *jus gladii*),
- wyjaśnił, iż szlachta jest wyłączona spod sądów miejskich,
- orzekł, że przywileje miejskie obejmuje również mieszkańców przedmieścia,

---

<sup>37</sup> T. Żebrowski, *Stolica książąt mazowieckich i płockich (1138-1495)* [w] *Dzieje Płocka*, red. M. Kallas, Płock 2000, s. 73.

<sup>38</sup> Z. Polak, *Płock średniowieczny – konstytucja czy nowa jakość?* [w] *Płock wczesnośredniowieczny*, red. Gołębnik A., Warszawa 2011, s. 314.

<sup>39</sup> T. Żebrowski, *Stolica książąt mazowieckich i płockich (1138-1495)* [w] *Dzieje Płocka Tom 1*, red. M. Kallas, Płock 2000, s. 74.

- dozwolił, aby sołectwo czyli województwo płockie przeszło na własność miasta. Wójta wybierał będzie księżę spośród trzech kandydatów przedstawianych mu corocznie przez miasto,
- z 20 jatek rzeźnicy darował miastu 10 i dozwolił mu zbudować rzeźnię, a z czynszu, który ze sklepów sukiennych, szewskich, kramarskich oraz ogrodów dotąd pobierał, dozwolił miastu pobierać trzech denar, zaś dwa zastrzegł sobie,
- oddawał miastu pół dochodu z łaźni, wspólnie przez księcia,
- potwierdził mieszczanom prawo polowania o rybołówstwa na gruntach do miasta należących.

Księżę Władysław objąwszy rządy w Płocku na żądanie mieszczan pozwolił wykupić wójtostwo dziedziczne, a dochody z niego przekazał miastu. Prawdopodobnie wójt nie posiadał w swym uposażeniu ziemi. Na mocy przywileju z 1435 r. rada miała przedstawić księciu corocznie trzech kandydatów. Jednego z nich księżę i jego następcy zatwierdzali w urzędzie wójtowskim, o którym dotąd sądzić należy, iż ograniczał się do kompetencji sądowych, do przewodnictwa ławie, tak jak bywało w innych miastach po wykupie wójtostwa dziedzicznego. Z XIV w. brak wiadomości o burmistrzu. Wykup wójtostwa świadczy także o znaczeniu, jakie zdobył sobie w mieście na początku XV w. patrycjat kupiecko-rzemieślniczy. Powyższe zwyczaje związane z wyborem burmistrza i wójta pozostały niezmienione do końca XV w.

Skład rady i ławy można poznać dopiero z dokumentów XV w. W 1416 r. wystąpił burmistrz Maciej i sześciu radnych. Trudniej ustalić liczbę ławników; wystąpili oni wspólnie jeden raz w dokumencie z 1471 r. ze wzmianką, że są to wszyscy ławnicy, w liczbie dziewięciu<sup>40</sup>. Zwyczaj toruński przewidywał, że ławnicy pełnili swe funkcje dożywotnio i spośród nich wybierano prawdopodobnie od 1435 r. wójta. Zarówno on, jak i ławnicy musieli mieć duże doświadczenie prawnicze, aby dobrze sprawować sądy. Zdarzało się, że ten sam wójt pełnił swą funkcję kolejno przez kilka lat, podobnie było z burmistrzem. W kilku dokumentach jest mowa także o pospółstwie miejskim, co wówczas oznaczało ogół członków gminy miejskiej. W ważniejszych sprawach

---

<sup>40</sup> T. Żebrowski, *Stolica książąt mazowieckich i płockich (1138-1495)* [w] *Dzieje Płocka Tom 1*, red. M. Kallas, Płock 2000, s. 75.

zwoływano ogólne zgromadzenie rady, ławy i przedstawiciele cechów w celu podejmowania uchwał w sprawach dotyczących całego miasta.

Do Rady Miejskiej należało prowadzenie kancelarii. Zachowała się dotąd w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie księga ławnicza Płocka z lat 1489-1517<sup>41</sup>. Akta sądowe prowadzili notariusze. Imiennie znany jest tylko jeden notariusz miejski działający w XV w., był nim Mikołaj Glosman, który występuje jako świadek w dokumencie z 1431 r. Urząd notariusza musiał istnieć już w 1314 r., gdy sporządzano w Płocku dokument rezygnacji z sołectwa we wsi Ruże, opatrując go pieczęcią sołtysa i rady miejskiej. Często funkcje notariuszy pełnili nauczyciele szkół parafialnych. Być może i w Płocku istniała podobna praktyka<sup>42</sup>.

W 1495 r. po wcieleniu Mazowsza do Królestwa Polskiego podzielono je na województwa: mazowieckie, rawskie i płockie z Płockiem jako jego ośrodkiem stołecznym.

Województwo płockie stanowiło obszar podzielony rzeką Wkrą i obejmującą ziemię płocką, składającą się z pięciu powiatów: płockiego, bielskiego, raciąskiego, płońskiego i sierpeckiego oraz ziemię zawkrzeńską ze stolicą w Mławie, obejmującą trzy powiaty: szreński, mławski i niedzboriski.

W tym czasie ziemia gostyńska z powiatami: gostyńskim i gabińskim wchodziła w skład województwa rawskiego, zaś ziemia wyszogrodzka, pokrywająca się powiatem wyszogrodzkim, wchodziła w skład województwa mazowieckiego. Z niewielkimi zmianami powyższy podział zachował się do czasu rozbiorów<sup>43</sup>.

W dniu 3 maja 1498 r. król Jan Olbracht, przychylając się do prośby mieszczan płockich, nadał przywilej, uprawniający Radę Miejską do budowy wodociągu, na gruntach miejskich, które sami uznają za odpowiednie. Dochód z wodociągu król przeznaczył dla miasta, pod warunkiem, iż dochód ten będzie przeznaczony na utrzymanie urzędzeń wodociągowych, a także na zaspokajanie potrzeb miasta.

Spośród mieszczan wybierani byli rajcowie i ławnicy, zaś z pomiędzy nich burmistrz (*proconsul*) i wójt (*advocatus*). Rada z burmistrzem

---

<sup>41</sup> S. Zielonka, *Życie płockie na przelomie wieków XV i XVI*, Płock 2000, s. 37.

<sup>42</sup> T. Żebrowski, *Stolica książąt mazowieckich i płockich (1138-1495)* [w] *Dzieje Płocka Tom 1*, red. M. Kallas, Płock 2000, s. 76.

<sup>43</sup> M. Chudzyński, *Dawne i nowe województwo płockie*, „Notatki Płockie” nr 2/82 1975, s. 35.

tworzyła urząd administracyjny, natomiast ława z wójtem urząd sędowniczy<sup>44</sup>. Oba te urzędy wraz z niższymi urzędnikami tworzyły tak zwany magistrat. Miasto korzystało z pełnego samorządu.

Miasto wyłączone było spod jurysdykcji i władz kasztelana, wojewody, sędziego oraz podsędka. Obok rajców i ławników wybierani byli tak zwani gminni, którzy stanowili izbę poselską, dozorującą czynności rady z burmistrzem i ławy z wójtem na czele.

Wybory do władz samorządowych odbywały się corocznie. Te same osoby mogły być wybierane wielokrotnie, zaś liczba rajców wynosiła od 3 do 7.

Na podstawie przepisów prawa chełmińskiego burmistrz z radą obowiązani byli do:

- obrony swobód i przywilejów miasta,
- zapobiegania sporom między ludźmi,
- rozwiązywania sporów i do godzenia ludzi,
- sprawowania kontroli nad cenami jedzenia i picia,
- karania osób, które wykroczały poza uchwałę.

Zgodnie z prawem chełmińskim rajcami mogli zostać ludzie mądrzy, dobrzy w wieku co najmniej 25 lat.

Przywilej Króla Zygmunta Augusta nadany w dniu 1 sierpnia 1558 r. w Krasnymstawie regulował prawo swobodnego wyboru wójta i burmistrza. Była w nim mowa, iż co roku w święty dzień katedry św. Piotra będą wybierani czterej mieszczanie, którzy posiadają stałe zamieszkanie w Płocku. Spośród nich starosta wybierał burmistrza i wójta. Wybrane te osoby składały przysięgę w magistracie wobec rajców, a następnie sprawowali władzę przez rok.

Pierwsze określenie „prezydent miasta” występuje w dokumencie z 1775 r., w którym Rada Miejska zwracała się do biskupa o dalsze udostępnianie placu przy bramie Wyszogrodzkiej na karczmę i o środki na remont kaplicy św. Katarzyny<sup>45</sup>.

Sejm Czteroletni przyniósł zmiany w funkcjonowaniu samorządu Płocka, a mianowicie mieszczan zrównano w prawach ze szlachtą. Wprowadzono wybieralność urzędów miejskich co dwa lata, zaś na

---

<sup>44</sup> D. Poppe, *Księga ławnicza miasta Płocka 1589-1517*, Warszawa 1995, s. XIV Przedmowa.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 41.



czele miasta miał stać magistrat, złożony z wójta, czterech radnych oraz kasjera. Magistrat zarządzał majątkiem miejskim i milicją, a także sprawował sadownictwo dyscyplinarne. Oprócz tego wprowadzono sąd miejski (w miejsce ław i rad), który był złożony z burmistrza i czterech sędziów wybieranych na zgromadzeniach miejskich.

Po 1793 r. Płock poddany został silnej kontroli państwa. Rząd pruski zorganizował zarząd, który pozbawił miasto swobód i uprawnień w ustanawianiu władzy miejskiej, jakie dotąd miało. Żydzi również utracili swą dotychczasową autonomię, a rabinom odebrano funkcje sądowe i urządzono kahały<sup>46</sup>.

Z dniem 7 kwietnia 1793 r. Prusy Południowe zostały podzielone na dwa departamenty: poznański i piotrkowski. Departament piotrkowski rozbito na 27 powiatów, w tym na powiat płocki i gostyniński. Funkcje administracyjne wypełniała kamera, zaś powiatu landrat z zespołem urzędników<sup>47</sup>. W tym okresie w Płocku trwała dalsza praca nad organizacją pruskiego aparatu administracyjnego. Była to sprawa pilna, gdyż zamknięto wszystkie urzędy polskie, opieczętowano m.in. kancelarię grodzką w Płocku, co utrudniało prowadzenie spraw sądowych.

Nadzór nad działalnością płockich władz miejskich objął Bawarczyk Hasslinger, od dawna zamieszkały w Płocku, cieszący się zaufaniem nowych władz pruskich. Zawieszono też działalność sadownictwa polskiego, a edykt pruski zapowiadał utworzenie dwóch

---

<sup>46</sup> Kahał (hebr. zgromadzenie, gmina) - wyrażenie z języka jidysz oznaczające gminę, formę organizacji społeczności żydowskiej. Słowo to oznacza zarówno samo skupisko ludności, wewnątrz zorganizowane i posiadające władze, jak i samą grupę władz gminy. Początki tej formy organizacji sięgają XIV w. na terenach Europy Zachodniej. Stamtąd przywędrowała do Polski, gdzie podlegała dalszym przekształceniom, będąc regulowaną nie tylko przez prawo żydowskie, ale także polskie, szczególnie przywileje nadawane przez władców i określające poziom autonomii gmin. Sama forma organizacji zależała od wielkości i zamożności danej gminy. Większe i bogatsze często lokowały się we własnych budynkach, nazywanych czasem „żydowskimi ratuszami”, zatrudniając wielu urzędników. Mogły one liczyć również na dalej idące przywileje, nadawane w porozumieniu z lokalnymi władcami. Mniejsze gminy pozostawały organizacjami na wpół nieformalnymi, zatrudniając jedynie niezbędną ilość urzędników. Struktura gminy żydowskiej była ściśle zhierarchizowana. Najwyższymi rangą członkami kahału byli seniorzy, pełniący oficjalne funkcje reprezentacyjne, ale i sadownicze oraz zajmujący się najistotniejszymi kwestiami administracyjnymi. Nieco niżej w hierarchii, przejmując część zadań seniorów, znajdowali się ławnicy. Ważną rolę w strukturach każdej gminy pełnił rabin, będąc nie tylko przywódcą religijnym, ale i nierzadko powiernikiem czy doradcą w sprawach osobistych. – *Nowa encyklopedia powszechna PWN* – Tom 3 I-L, Warszawa 1996, s. 217.

<sup>47</sup> J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793-1806*, Wrocław 1967, s. 114.

urzędów sądowych, zwanych regencjami dla Prus Południowych. Jednak żadna z nich nie miała mieć siedziby w Płocku, co wywołało niezadowolenie, zwłaszcza wśród szlachty skłonnej do ciągłego procesowania<sup>48</sup>.

Początkowo władze pruskie, chcąc pozyskać sobie szlachtę i duchowieństwo, nie ograniczały ich przywilejów i uprawnień. Nawet gwarantowały nienaruszalność ich majątków oraz wzywały chłopów do posłuszeństwa względem dziedziców. Natomiast zupełnie inną politykę zastosowały względem miast, gdyż odebrały im resztki samorządu potwierdzone przez Konstytucję 3 Maja, zabroniły nabywania dóbr ziemskich. W miastach włączonych do Prus przeprowadzono ankietę, składającą się z 82 pytań, dotyczących stanu gospodarczego i społecznego miast. Ankieta posłużyła władzom pruskim do zmiany aparatu administracyjnego miast, a także nałożenia na miasta nowego systemu podatkowego. Badano też możliwości planowanego zasiedlenia miast przez żywiol niemiecki.

Już w lipcu 1793 r. władze pruskie miały przygotowany plan obsady personalnej magistratów. Zrobiono czystkę wśród pracowników magistratów. Na ogół pozostawiono tych pracowników, którzy znali język niemiecki. W Płocku sprawa ta wyglądała źle, gdyż okazało się, że tylko trzech rajców znało ten język i to bardzo słabo, wobec czego zaczęto sprowadzać urzędników ze starych prowincji pruskich. Jak podaje M. Kieffer-Kostanecka byli to na ogół ludzie bezwartościowi i karierowicze. Wkrótce też zaprzestano używania nazwy prezydent miasta Płocka, natomiast nakazywano używania niemieckiej nazwy burmistrz miasta Płocka. Został nim wspomniany Hasslinger. Warto dodać, że miasta były poddane nadzorowi specjalnego urzędnika - radcy podatkowego<sup>49</sup>.

Prawdopodobnie na jesieni 1793 r. lub na początku 1794 r. władze pruskie doszły do wniosku, że dotychczasowe departamenty w Poznaniu i w Piotrkowie są zbyt duże obszarowo i utrudniają sprawne administrowanie prowincją Prus Południowych. Wówczas śląski minister Karol von Hoym zaproponował utworzenie trzeciego departamentu na prawym brzegu Wisły. Na wniosek ministra Vossa trzeci departament umiesz-

---

<sup>48</sup> M. Chudzyński, *Płock i ziemia Płocka w Insurekcji Kościuszkowskiej [w] Powstanie 1794 roku Dzieje i tradycja – Studia i szkice w dwustuleciu*, Warszawa 1996, s. 16.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 18.

czono w Płocku. W ten sposób Płock awansował na stolicę jednego z departamentów Prus Południowych<sup>50</sup>.

Na czele departamentu stała kamera, a do jej kompetencji należało ustalanie podatków, cen, sterowanie kolonizacją, a także sprawy rzemiosła, handlu i manufaktur. Departament płocki obejmował swym zasięgiem dawne województwo płockie i inowrocławskie, część brzeskiego i rawskiego oraz ziemię dobrzyńską. W skład płockiego departamentu wchodziło 15 okręgów (powiatów). Były to na prawym brzegu Wisły: Płock, Wyszogród, Bielsk, Sierpc, Rypin, Dobrzyń nad Wisłą, Lipno. Zaś na lewym brzegu Wisły były to: Radziejów, Brześć, Orłów koło Kutna, Sochaczew. W ten sposób departament płocki po raz pierwszy połączył pod względem administracyjnym tereny leżące po obu stronach Wisły. Pierwszym dyrektorem płockiej kamery został mianowany Karol Knablauch, pruski urzędnik znający dobrze język polski.

Na czele okręgów (powiatów) stali landraci. Płock stał się też siedzibą regencji (rejencji). Do jej kompetencji należały sprawy sądownictwa, oświaty oraz wyznań<sup>51</sup>.

W niecały miesiąc po uchwaleniu przez sejm grodzieński deklaracji rozbiorowej 21 października 1793 r. przybył do Płocka król pruski Fryderyk Wilhelm II.

Zaborca pruski konsekwentnie realizował antypolską działalność. Między innymi na terenach zagrabionych przez Prusy przeprowadzano pośpiesznie kolonizację niemiecką<sup>52</sup>.

Po przejęciu władzy nad Płockiem doszło do ważnych zmian organizacyjnych. Kamera została przemianowana na Izbę Najwyższą Administracji Wojenno-Ekonomicznej. Jej prezesem został Aleksander Zieliński, podkomorzy nurski, zaś dyrektorem - Hieronim Ciemniewski, generał major pospolitego ruszenia. Płocką regencję przemianowano na Izbę Sprawiedliwości. Prezesem Izby został mianowany Mikołaj Glinka, podkomorzy różański<sup>53</sup>. Funkcję burmistrza miasta objął Piotr

---

<sup>50</sup> M. Kieffer-Kostanecka, *Płock w okresie od zaboru pruskiego do Królestwa Kongresowego* [w] *Dzieje Płocka*, Płock 1978, s. 223.

<sup>51</sup> M. Chudzyński, *U progu 500-lecia województwa płockiego* „Notatki płockie” 1/150 1992, s. 16-17.

<sup>52</sup> P. Fijałkowski, *Ewangelicy na południowo-zachodnim Mazowszu w XVIII-XIX w.* „Przegląd humanistyczny” T XXXII z. 1 1991, s. 125.

<sup>53</sup> M. Kieffer-Kostanecka, *Płock w okresie od zaboru pruskiego do Królestwa Kongresowego*, Płock 1978, s. 244.

Jędrzejewicz, były wiceburmistrz z okresu rządów pruskich. Również stanowiska po pruskich landratach objęli Polacy. Na przykład Franciszek Zboński, ostatni kasztelan płocki został mianowany prezesem kasy ofiar dobrowolnych dla wojska.

Józef Wybicki w dniu 2 stycznia 1807 r. powołał nowe władze miasta Płocka. Prezydentem miasta został Piotr Jędrzejewicz, wiceburmistrz w czasach pruskich, na sekretarza miasta powołano Franciszka Budziszewskiego.

Ważną funkcję administracyjną spełniał Płock po utworzeniu w 1807 r. Księstwa Warszawskiego. Miasto było siedzibą jednego z sześciu departamentów. Na jego obszarze utworzono sześć powiatów: lipnowski, wyszogrodzki, pułtuski, mławski, przasnyski, ostrołęcki.

Na czele departamentu stał prefekt, zaś powiatem zarządzał podprefekt. Na czele gminy miejskiej stał burmistrz, a gminy wiejskiej wójt. Prócz podprefektów w powiatach władzę samorządową sprawowała również rada powiatu, która składała się z 9-12 członków<sup>54</sup>. Pierwszym prefektem departamentu płockiego został mianowany Joachim Moszyński z Warszawy. Należał do warszawskich jakobinów, był kandydatem na prezydenta Warszawy w 1807 r., ale nie przeszedł w wyborach. W Płocku nie przebywał długo, gdyż się zraził do trudnej sytuacji ekonomicznej departamentu płockiego, postanowił zrezygnować z funkcji i wyjechał z Płocka.

Nowym prefektem departamentu płockiego został Rajmund Rembieliński, który został powołany przez króla saskiego Fryderyka Augusta 19 stycznia 1808 r. Starał się jak najszybciej odbudować zniszczony przez wojnę departament płocki<sup>55</sup>.

Dekretem z dnia 23 lutego 1809 r. utworzono Radę Miejską, której członków w liczbie dziesięciu mianował prefekt spośród kandydatów wybranych przez posiadaczy nieruchomości umiejących czytać i pisać. Rada sama sobie wybierała przewodniczącego. Zbierała się kilka razy na rok w stałych terminach lub też na wezwanie prefekta czy też burmistrza mianowanego przez króla. Burmistrz rządził miastem z pomocą ławników mianowanych przez prefekta powiatowego, ale z zatwierdzeniem ministra. Rada Miejska miała charakter władzy

---

<sup>54</sup> A. Stogowska, *Z dziejów powiatu - Powiat płocki na przestrzeni wieków [w] Ile samorządności? Powiat płocki i gminy*. red. Z. Puczek, Płock 2010, s. 47.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 250.

obradującej oraz kontrolującej. Samorząd ten był silnie podporządkowany władzy rządowej i nie posiadał własnych organów, które by wykonywały jego uchwały.

W 1810 r. odbyły się wybory nowej rady miasta. Składała się ona z 20 członków. Dotychczasowy prezydent ustąpił z urzędu, zaś na burmistrza został wybrany Jan Betcher.

Po klęsce Napoleona pod Moskwą w dniu 5 lutego 1813 roku Płock został zajęty przez Rosjan. Płock znalazł się pod okupacją rosyjską do czerwca 1815 r. Był prefekt departamentu płockiego Rajmund Rembieliński został mianowany prezesem Komisji Województwa Mazowieckiego<sup>56</sup>.

W 1815 r. na Kongresie Wiedeńskim zostało utworzone Królestwo Polskie pod władzą cara rosyjskiego - króla polskiego. Na mocy postanowienia namiestnika gen. Józefa Zajączka z dnia 16 stycznia 1816 r. departamenty zastąpiono starymi nazwami – województwami. Płock stał się ponownie siedzibą władz wojewódzkich, tj. Komisji Wojewódzkiej i Rady Wojewódzkiej, Komisji Obwodowej i Sądów i Sądu Kryminalnego, Sądu Pokoju i Trybunału Cywilnego.

Granice województwa płockiego prawie nie różniły się terytorialnie od dawnego departamentu płockiego z czasów Księstwa Warszawskiego. Województwa początkowo dzieliły się na obwody i powiaty. W 1816 r. w województwie płockim znajdowało się 6 obwodów: lipnowski, mławski, ostrołęcki, płocki, przasnyski, pułtuski.

W skład obwodu przeważnie wchodziły 2-3 powiaty. Jednakże przestały one być jednostkami administracyjnymi, spełniały natomiast funkcję okręgów wyborczych i sądowych. Były też punktami zbornymi dla sejmików, będących kolegiami wyborczymi dla szlachty. Natomiast obwody były miejscem zgromadzeń gminnych. Na czele obwodu stał komisarz delegowany. Wykonywał on polecenia i rozkazy Komisji Wojewódzkiej. Zamiast dawnego powiatu wyszogrodzkiego powstałego w czasach Księstwa Warszawskiego utworzono ponownie powiat płocki. W Płocku miał się zbierać sejmik szlachecki powiatu płockiego<sup>57</sup>.

W Płocku w początkach Królestwa Polskiego, czyli w 1816 r., nie używano tytułu wojewody, przysługiwał on jedynie senatorom

---

<sup>56</sup> M. Kieffer-Kostanecka, *Płock w okresie od zaboru pruskiego do Królestwa Kongresowego*, Płock 1978, s. 253.

<sup>57</sup> M. Chudzyński, *Płock w okresie walk o wyzwolenie narodowe (1793-1918)* [w] *Dzieje Płocka Tom II Dzieje miasta w latach 1793-1945*, red. Krajewski M., Płock 2006, s. 47.

Królestwa Polskiego jako tytuł honorowy. Funkcje związane z tytułem wojewody z czasów I Rzeczypospolitej przeszły na prezesa Komisji Wojewódzkiej.

Pierwszym prezesem Komisji Wojewódzkiej w Płocku został mianowany we wrześniu 1816 r. Florian Kobyliński, postać niezwykle barwna i zasłużona dla kraju i województwa płockiego. Funkcję prezesa Komisji Wojewódzkiej pełnił przez 18 lat do 1834 r. z krótką przerwą w okresie powstania listopadowego. Pełniąc funkcję prezesa Komisji Wojewódzkiej w Płocku, okazał się dobrym gospodarzem miasta oraz województwa płockiego. Kobyliński stał się głównym wykonawcą zaleceń władz Królestwa Polskiego, aby odbudować podupadłe miasta. Radom miejskim województwa płockiego nakazał opracować projekty regulacji i zabudowy miast. Bez zatwierdzania planów rozbudowy miast przez Komisję Wojewódzką nie wolno było stawiać nowych domów ani wytyczać nowych ulic. W Płocku w latach 1817-1823 został opracowany nowy plan miasta przez Lassena Mahna, budowniczego wojewódzkiego.

W początkach Królestwa Polskiego wprowadzono nowy ustrój miejski. W Płocku został on wprowadzony w życie we wrześniu 1818 r. Magistrat płocki przyjął nazwę Urząd Muncypalny i składał się z prezydenta i czterech radnych. Burmistrzem miasta został Jan Betcher. Przywrócono dawną nazwę urzędu prezydenckiego Prezydent Muncypalności<sup>58</sup>.

W 1837 r. wzorem Cesarstwa Rosyjskiego województwa przemianowano na gubernie, zaś w 1842 r. obwody zamieniono na powiaty. Następnie powiaty otrzymały nazwę okręgów<sup>59</sup>.

Ustawą z dnia 5 czerwca 1861 r. utworzona została w Płocku Rada Miejska złożona z dwunastu członków, którzy wybierani byli na sześć lat. Rada wybierała magistrat, który podlegał zatwierdzeniu przez rząd gubernialny płocki. Składał się on z prezydenta miasta i trzech radnych. Do Rady Miejskiej należał zarząd gospodarczy miasta, który zajmował się jego majątkiem i sprawował nadzór nad instytucjami publicznym oraz nominował urzędników miejskich. Rada podejmowała uchwały, które wykonywał magistrat. Rząd zastrzegł sobie silną ingerencję w sprawy miast, m.in. poprzez prawo zatwierdzania budżetu i uchwał

---

<sup>58</sup> M. Kieffer-Kostanecka, *Płock w okresie od zaboru pruskiego do Królestwa Kongresowego*, Płock 1978, s. 249.

<sup>59</sup> A. Swieżawski, *Zasięg terytorialny i ustroje administracyjne do wybuchu II wojny światowej* [w] *Województwo Płockie*, Łódź – Płock 1984, s. 178.

finansowych. Rada już w 1863 r. przestała funkcjonować, choć nie została prawnie zniesiona.

Władze powstańcze w 1863 r. próbowały powrócić do podziału administracyjnego Królestwa Polskiego przed 1837 r., jednak zamysł ten udaremniły władze carskie. Po upadku powstania w wyniku represji wprowadzono nowy podział terytorialny (w grudniu 1866 r.), wzorowany na podziale Cesarstwa Rosyjskiego. Na terenie Królestwa Polskiego utworzono 10 guberni i 85 powiatów. W guberni płockiej od roku 1866 było osiem powiatów: płocki, lipnowski, rypiński, sierpecki, płoński, mławski, ciechanowski, przasnyski<sup>60</sup>.

Płock jako miasto wydzielone z powiatu posiadał następujące organy samorządu terytorialnego:

- rada miejska jako organ uchwalający i kontrolujący, która pochodziła z wyborów i składała się z radnych i magistratu pod przewodnictwem prezesa rady miejskiej,
- magistrat jako kolegialny organ wykonawczy wybierany przez radę miejską i składający się z prezydenta, wiceprezydenta i ławników.

Zdarzało się, iż skład polityczny Rady Miejskiej w Płocku był nie po myśli „sanacji”, wtedy to władze państwowe kilkakrotnie mianowały tak zwanych prezydentów komisarycznych.

Powiat płocki od 1867 r. składał się z 17 gmin, tj.: Bielino, Boryszewo, Brwilno, Ciólkowo, Drobin, Góra, Lelice, Łubki, Majki, Mąkolin, Kleniewo, Ramotówko, Rębowo, Sikórz, Staroźreby, Świącice, Zagoty. Oprócz gmin w skład powiatu płockiego wchodziło jeszcze 5 miast, tj.: Bodzanów, Bielsk, Drobin, Płock, Wyszogród.

W tym czasie powiatem zarządzał naczelnik powiatu, a do jego kompetencji należała troska o zachowanie w powiecie spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Sprawował on również władzę policyjno-wojskową, nadzorował gminy i Urząd Powiatowy. To właśnie Urząd Powiatowy był wykonawcą spraw administracyjnych, gospodarczych na terenie powiatu. Głównym jego zadaniem były sprawy bezpieczeństwa

---

<sup>60</sup> C. Gąska, *Płocki Rząd Gubernialny – wstęp do inwentarza książkowego ...*, s. 1.

publicznego między innymi rejestracja cudzoziemców i przyjmowanie przysięgi wiernopoddańczej oraz ściąganie różnego rodzaju podatków<sup>61</sup>.

Naczelnikami powiatowymi byli głównie wysokiej rangi wojskowej Rosjanie sprowadzani na te stanowiska z Rosji. Urząd powiatowy funkcjonował w Płocku do 1915 r. Został ewakuowany do Rosji razem z innymi płockimi urzędami.

Po odzyskaniu niepodległości w 1919 r. powrócono do dawnych podziałów terytorialnych na województwa i powiaty. Teren dawnej guberni płockiej wszedł w skład województwa warszawskiego. Utworzono wówczas powiat płocki z siedzibą w Płocku. Pierwotnie powiatem zarządzali komisarze rządowi. W lutym 1919 r. na miejsce działających komisarzy ustanowiono urzędy powiatowe ze starostami jako przedstawicielami władzy państwowej na czele. Starosta sprawował zarząd powiatem przy udziale urzędników. Starostę mianował Minister Spraw Wewnętrznych, zaś urzędników ministrowie resortowi. Zakres spraw i kompetencji starosty zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym z dnia 13 listopada 1919 r. Do starosty należały sprawy: wojskowe, wyznaniowe, opieka społeczna, bezpieczeństwo publiczne, ochrona pracy, aprowizacja, zdrowotność, przemysł i rolnictwo, weterynaria, budownictwo, kultura i sztuka, nadzór na prasą i widowiskami, związkami zawodowymi i stowarzyszeniami oraz ewidencja ludności i współdziałanie z władzami i organami nie podległymi starostowi. W skład starostwa weszły jako jego działy: powiatowe urzędy i organy państwowe z wyjątkiem organów administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telefonicznej oraz urzędów ziemskich<sup>62</sup>.

Już w 1918 r. w powiecie płockim funkcjonował komisarz rządu Kazimierz Dziewianowski, który objął funkcję starosty powiatowego. Jego następcą był Antoni Michalski. W lutym 1919 r. utworzono Urząd Powiatowy w Płocku, który w sierpniu przekształcono w Starostwo Powiatowe w Płocku. W 1934 r. Starostwo Powiatowe przejęło również uprawnienia Powiatowego Urzędu Ziemskiego. Starostwo działało do 1939 r., a organizacyjnie podzieliło się na referaty: Bezpieczeństwa Publicznego, Administracyjno-Karny, Budżetowo-Gospodarczy, Wojskowy, Rolny, Wyznaniowy, Kultury i Sztuki, Samorządowy,

---

<sup>61</sup> A. Stogowska, *Z dziejów powiatu- Powiat płocki na przestrzeni wieków* [w] *Ile samorządności? Powiat płocki i gminy*, red. Z. Puczek, Płock 2010, s. 48.

<sup>62</sup> Ibidem.



Sanitarно-Lekarski, Weterynaryjny, Przemysłowy, Pracy i Opieki Społecznej, Robót Publicznych, Apropowizacji oraz Ogólny.

Starostwo Powiatowe w Płocku obejmowało swoim działaniem powiat złożony z gmin wiejskich, takich jak: Bielino, Brudzeń, Brwino, Drobin, Lelice, Łubki, Kleniewo, Majki, Mąkolin, Ramotówko, Rębowo, Rogozino, Staroźreby, Świącice, Żągoty oraz gmin miejskich: Wyszogród i Płock. Administrowany powiat liczył 1 438 km<sup>2</sup>, liczba ludności wynosiła około 135 000 mieszkańców w 15 gminach i 2 miastach. W 1936 r. w miastach mieszkało 38 823 osób, a w gminach 94 897 osób. Struktura narodowościowa była bardzo zróżnicowana, choć przeważali Polacy i Żydzi. Na terenie powiatu zamieszkiwali: Rosjanie, Litwini, Niemcy, Białorusini i innej nacji. W 1937 r. w powiecie było 114 080 katolików, 14 566 żydów, 345 prawosławnych, 4 636 ewangelików, 35 greko-katolików oraz osoby innego wyznania, między innymi mariawici i baptyści.

W czasach II wojny światowej obowiązywała na terenie Płocka administracja niemiecka. Już w 1939 r. polskie ziemie zachodnie zostały wcielone do Rzeszy Niemieckiej, a z innej części utworzono Generalne Gubernatorstwo. Powiat płocki wcielono do Rzeszy do rejencji ciechanowskiej (Zichenau), która stanowiła część składową okręgu Rzeszy Prus Wschodnich (Reichsgau Ostpreussen). Rejencja dzieliła się na 9 powiatów wiejskich (*landkreis*), którymi kierowali starostowie (*landrat*) i 3 powiaty miejskie (*stadtkreis*), zarządzanymi przez nadburmistrzów (*oberbürgermeister*). Utworzono także powiat płocki (*Landkreis Schröttersburg*), którym zarządzał landrat dr Fehr<sup>63</sup>.

Polskie władze wojskowe w przededniu opuszczenia miasta Płocka we wrześniu 1939 r. mianowały prezydentem miasta inż. Zygmunta Jędrzejewskiego, którego hitlerowcy po trzech tygodniach usunęli i wywieźli do obozu Mauthausen, gdzie został zamordowany.

W okresie okupacji hitlerowskiej powstała w Płocku w 1944 r. Rada Narodowa jako konspiracyjny organ podziemnego ruchu oporu na terenie Płocku. W latach 1945-1950 była ona organem samorządu terytorialnego.

Po 1945 r. przywrócono podział administracji z okresu międzywojennego na województwa, powiaty i gminy. Dekret PKWN z 21 lipca

---

<sup>63</sup> K. Suchanecka, *Administracja północnego Mazowsza w czasie II wojny światowej*, „Rocznik Muzeum Mazowieckiego w Płocku” 1986 nr 12, s. 125.

1944 r. wprowadził system rad narodowych samorządu terytorialnego nad strukturą administracji rządowej reprezentowanej przez starostę powiatowego. Rada narodowa miała być reprezentantką społeczeństwa w kształtowaniu życia publicznego. Szerokie kompetencje przyznane radom w zakresie planowania i ustalania budżetu oraz kontroli organów wykonawczych (rządowych i samorządowych i instytucji wykonujących funkcje zlecone administracji) sprawiły, że stały się one terenowym organem władzy państwowej. Pierwsze posiedzenie Powiatowej Rady Narodowej w Płocku odbyło się 1 lutego 1945 r., powołano na nim Prezydium, Komisję Reformy Rolnej oraz Komisję Apropowizacji. Pierwszym przewodniczącym PRN został Ryszard Dobieszak. Na kolejnym posiedzeniu ustalono skład Wydziału Powiatowego<sup>64</sup>.

W pierwszych dniach po wyzwoleniu zaczęło funkcjonować w Płocku Starosto Powiatowe. Pierwszym starostą był Aleksander Bartoszczuk, który sprawował swój urząd do 25 marca 1946 r. Zastąpili go: Jerzy Wyrzykowski, Eugeniusz Suchnicki, Zdzisław Opolski i Marek Maciak. Starosta z tytułu swego stanowiska wchodził w skład Powiatowej Rady Narodowej. Był szefem administracji ogólnej i przedstawicielem rządu (funkcje reprezentacyjne). Do zakresu działania starosty jako szefa administracji ogólnej należały wszystkie sprawy administracji państwowej. Był organem zarządzającym, orzekającym, rozstrzygającym i stawiającym wnioski. Starostwo Powiatowe w Płocku dzieliło się na referaty: administracji ogólnej, społeczno-polityczny, apropowizacji, przemysłowo-handlowy, wojskowy, opieki społecznej, informacji i propagandy, odszkodowań wojennych, zabezpieczenia mienia i nieruchomości, budowlany, zdrowia, karny, kultury i sztuki.

W 1945 r. powiat płocki zajmował powierzchnię 1 459,6 km<sup>2</sup>. Pod względem administracyjnym obejmował 315 osiedli wiejskich, 2 osady fabryczne (Mała Wieś, Borowiczki), 4 osady: Bielsk, Bodzanów, Drobin i Staroźreby, razem 821 miejscowości podzielonych na 15 gmin: Biała, Bielino, Bodzanów, Drobin, Kleniewo, Lelice, Łubki, Majki, Miszewo Murowane, Rębowo, Rogozino, Staroźreby, Święcice, Zagoty i jedno miasto wydzielone, czyli Wyszogród. Powiat należał do obszarów typowo rolniczych o dobrej glebie (pszenno-buraczanej). Na terenie powiatu działały organizacje polityczne: Polska Partia Socjalistyczna (PPS), Polska Partia Robotnicza (PPR), Stronnictwo Ludowe, Polskie

---

<sup>64</sup> A. Stogowska, *Powiatowa Rada Narodowa i Wydział Powiatowy w Płocku 1945-1950*, s. 3.

Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne, społeczne: Polski Czerwony Krzyż (PCK), Liga Morska, Towarzystwo Przyjaciół Żołnierza oraz młodzieżowe: Związek Walki Młodych, Związek Młodzieży Wiejskiej „Wici” i Związek Harcerstwa Polskiego<sup>65</sup>.

W wyniku ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zniesiono organy administracji rządowej ogólnej (stanowiska wojewodów i starostów wraz z ich aparatem pomocniczym) oraz wydziały powiatowe. Kompetencje zlikwidowanych organów przejęły rady narodowe jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej oraz ich prezydium. Prezydium funkcjonowały już na mocy dekretu z 1944 r. lecz pełniły wtedy wyłącznie funkcje organu wewnętrznego rady. Po 1950 r. prezydium sprawowało funkcje wykonawcze. Prezydium rady narodowej składało się z przewodniczącego jego zastępców, sekretarza i członków. Kolegialny organ wykonawczo-zarządzający rady – prezydium spełniało nałożone na nią funkcje przy pomocy wydziałów, które kierowały poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwej rady narodowej. Wydziały te były podporządkowane radzie narodowej i jej prezydium oraz właściwemu rzeczowo wydziałowi prezydium rady narodowej wyższego szczebla. Uchwała Rady Ministrów z 1950 r. określiła pozycje ustrojową wydziałów jako aparatu pomocniczego rady. W Płocku Prezydium Powiatowe Rady Narodowej posiadało następujące wydziały: organizacyjno-prawny, finansowy, budżetowo-gospodarczy, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, handlu, przemysłu i usług, rolnictwa i leśnictwa, skupu, spraw wewnętrznych, oświaty i kultury, komunikacji, budownictwa, zatrudnienia, zdrowia oraz Komisję Planowania Gospodarczego i Powiatowy Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki. Organem nadrzędnym była Powiatowa Rada Narodowa w Płocku i jej komisje. Teren powiatu płockiego obejmował 28 gmin: Biała, Bielsk, Bodzanów, Borowiczki, Blichowo, Brudzeń, Bulkowo, Ciachcin, Daniszewo, Drobin, Góra, Kobylniki, Lelice, Łęg, Mała Wieś, Miszewo Murowane, Podgórze, Proboszczewice, Radzanowo, Rogozino, Rębowo, Rogotwórsk, Sikórz, Siecień, Słupia, Słupno, Starożreby, Zagroba i miasto Wyszogród. Powiat płocki obejmował 1 331 km<sup>2</sup> i liczył 89 848 mieszkańców<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> A. Stogowska, *Starostwo Powiatowe w Płocku 1945-1950 – wstęp do inwentarza*, s. 12.

<sup>66</sup> A. Stogowska, *Wstęp do inwentarza Powiatowa Rada Narodowa i Wydział Powiatowy*, s. 14.

Istotne zmiany w strukturze organów i systemie działania rad narodowych wprowadziło uchwalenie w 1954 r. ustaw o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych i o osiedlach i radach narodowych osiedli. W miejsce dotychczas funkcjonujących gmin jako najniższego szczebla terytorialnego podziału kraju utworzono gromady z grodzkimi radami narodowymi. Miejscowościom liczącym ponad 1 tysiąc mieszkańców przyznano status osiedla. Organem władzy były tam osiedlowe rady narodowe o kompetencjach rad narodowych miast nie wydzielonych z powiatów<sup>67</sup>.

Powiat plocki w 1955 r. stanowiły następujące gromady: Biała Stara, Bielsk, Biskupiec, Blichowo, Bodzanów, Bonisław, Borowiczki, Bromierz, Brudzeń, Bulkowo, Ciachcin, Cieśle, Ciótkowo, Dzierzanowo, Dobrosielce, Drobin, Góra, Kobylniki, Lelice, Łęg Probostwo, Łubki, Łukoszyn, Mała Wieś, Maszewo Duże, Maszewko, Miszewko Murowane, Orszymowo, Pilichowo, Proboszczewice Nowe, Piączyn, Radzanowo, Rębowo, Rembielin, Rogotwórk, Rogozino, Sikórz, Siecień, Słupia, Słupno, Staroźreby, Starzyno, Śmiłowo, Świecie Nowe, Święcieniec, Trzepowo Duże, Turza Mała, Zagroba, Zagoty, Zdziar Wielki i miasto Wyszogród.

Ustawą z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych<sup>68</sup> wprowadzono trzy pionory organów terenowych, a mianowicie:

- organ władzy – Radę Narodową,
- organ wykonawczo-zarządzający o charakterze ogólnym – Prezydium Rady,
- organy administracji o charakterze szczególnym – wydziały.

Prezydium Rady Narodowej było organem jakościowo różnym od wydziałów i posiadało pozycję poziomo nadrzędną w stosunku do podległych Wydziałów. Prezydium było organem przedstawicielskim, wybieranym przez Radę Miejską i liczyło siedemdziesięciu radnych-i było podporządkowane podwójnie:

- pionowo – Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej,
- poziomo – własnej Radzie Narodowej.

---

<sup>67</sup> A. Swieżawski, *Zasięg terytorialny i ustroje administracyjne do wybuchu II wojny światowej* [w] *Województwo Plockie*, Łódź – Płock 1984, s. 188.

<sup>68</sup> Dz.U. nr 5 z 1958 r., poz. 16.

W 1959 r. skorygowano granice powiatu płockiego i sierpeckiego, przenosząc przysiółek Stradzewo z gromady Bonisław do gromady Gozdowo. Skorygowano również granicę pomiędzy powiatami lipowskim i płockim, przenosząc do gromady Rembielin wieś Głównię. W 1961 r. z powiatu płockiego wyłączono gromady Lelice i Słupia oraz część Brudzenia i część gromady Proboszczewice, po czym włączono je do powiatu sierpeckiego.

W latach 1972-1975 rozpoczęto realizację reformy administracyjnej kraju, która polegała na wzmocnieniu władzy i administracji państwowej na wsi ze względu na rosnącą koncentrację potencjału produkcyjnego w rolnictwie i wzrastające znaczenie produkcja rolnej. W 1972 r. zostały wydane dwie ustawy: o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych. Dokonano nowego podziału terytorialnego, w miejsce gromad tworząc gminy, jako swoiste regiony gospodarcze. Terenowym organem administracji został naczelnik gminy. Prezydium stało się organem wewnętrznym rady gminnej. Naczelnikowi przekazano część kompetencji powiatowego organu administracji państwowej, co stanowiło podstawę do likwidacji powiatów. Zniesienie powiatów uzasadniono potrzebę nowego ukształtowania województw, ponieważ dotychczasowe uniemożliwiały sprawne kierowanie dużą liczbą gmin na podległym terenie. Ustawa z 28 maja 1975 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i o dwustopniowym podziale administracji państwa i o radach narodowych zamknęła ostatni etap reformy administracyjnej kraju. Ukształtował się dwuszczeblowy model terenowych organów władzy administracji, a także wprowadzono organy wojewódzkie i organy podstawowe w postaci gmin wiejskich, miejskich i dzielnicowych. Na mocy wyżej wymienionej ustawy utworzono województwo płockie likwidując powiat płocki<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> A. Swieżawski, *Zasięg terytorialny i ustroje administracyjne do wybuchu II wojny światowej* [w] *Województwo Płockie*, Łódź – Płock 1984, s. 192.

## ROZDZIAŁ III

# **WŁADZE GMINY – ISTOTA I WŁADZE MIASTA PŁOCKA**

### **1. Pojęcie gminy**

Gmina według art. 16 ust.1 Konstytucji RP<sup>1</sup> to ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, który stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zasadniczy podział terytorialny państwa jest zawsze podziałem dla potrzeb samorządu terytorialnego. Zasadę tę potwierdza także art. 15 ust. 1 Konstytucji RP<sup>2</sup>, według którego ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa może być wykorzystywany również dla administracji rządowej. Żaden jednak podział terytorialny państwa dla potrzeb administracji rządowej nie powinien naruszać podziału na gminy. W tym sensie gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego<sup>3</sup>.

Pojęcie jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza bowiem, iż samorząd terytorialny jest jakąś całością podzieloną na jednostki, które pozostają w jakimkolwiek stosunku do całości, gdyż każda z tych jednostek jest od siebie niezależna i działa samodzielnie. Słowo „jednostka” odnosi się wyłącznie do podziału terytorialnego państwa, natomiast termin „samorząd terytorialny” określa pewną zasadę ustrojową<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>2</sup> Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>3</sup> Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP - Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>4</sup> K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 287.

Gminy ze względu na wielkość, strukturę socjologiczną, a także charakter administracyjny, przedstawiają złożony obraz. Każda gmina ma swój indywidualny charakter, jednak można wyróżnić pewne ich typy. Z punktu widzenia nauki administracji nie można gmin traktować jednakowo. Bez wątplenia można wyodrębnić kategorie małych gmin, które liczą poniżej 5 tys. mieszkańców. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż takie gminy z trudnością realizują podstawowe zadania publiczne, gdyż ich dochody są bardzo ograniczone. Najczęściej są one w stanie realizować projekty celowe finansowane z dotacji. W dużej mierze zdolność wykonywania zadań publicznych przez małe gminy zależy od przystępowania do związków międzygminnych, jednak w polskim systemie samorządowym małe i słabe gminy nie mogą liczyć na pomoc samorządu powiatu, ponieważ przepisy zakazują przejmowania zadań gmin przez powiaty, co przypuszczalnie wynika z obawy o ograniczenie samodzielności gmin przez ekspansję powiatów. Małe gminy dysponują najczęściej ograniczoną zdolnością do wykonywania zadań publicznych. Małe gminy, których istnienie jest często powodowane względami historycznymi, nie znajdują odpowiedniego wsparcia systemowego, a zakres ich samodzielności, który jest taki sam jak dużych gmin, wcale im nie pomaga, a nawet szkodzi.

Duże gminy, które liczą ponad 10 tys. mieszkańców, dysponują odpowiednimi dochodami, a także kadrą specjalistów, czyli mają pełną zdolność do wykonywania podstawowych zadań publicznych. Należy się jednak zastanowić nad mechanizmami integrującymi gminy. Po 1990 r. zaobserwowano raczej incydentalne zjawisko dzielenia gmin, ale miało to miejsce dlatego, iż niektóre gminy powstałe w 1972 r. miały charakter sztuczny. Ernest Knosala twierdzi, iż „należałoby stworzyć mechanizm, który prowadziłby do dobrowolnego, a więc naturalnego, łączenia gmin. Takim prawnym instrumentem mogłaby być nieco zmodyfikowana instytucja związku komunalnego oraz systemu bodźców przede wszystkim finansowych, który by do tej integracji skłaniał. Mechanizm taki zaprojektowany na długi czas prowadziłby do naturalnej racjonalizacji podziału administracyjnego. Należy mieć naturalnie świadomość, że integracja taka byłaby długotrwała, ale nie rodziłaby większych konfliktów. Oczywiście, należałoby precyzyjnie określić status małej gminy w ramach dużej zintegrowanej jednostki terytorialnej”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 120.

Gminy na obszarach aglomeracji znajdują się w sferze silnego oddziaływania dużego miasta. Mieszkańcy tych gmin pracują, uczą się lub też dokonują zakupów w centrum aglomeracji. Celowe jest, by aglomeracja przemysłowa prowadziła odpowiednią politykę osiedleńczą, popierając rozwój osiedli na jej obrzeżach, które zapewniają większy komfort zamieszkiwania, niż ma to miejsce w centrum aglomeracji.

Innym typem gminy jest miasto średniej wielkości, które ma niezbędne zasoby materialne i kadrowe, aby ukształtować odpowiednio zbudowaną biurokratyczną strukturę administracyjną. Posiada bowiem odpowiednią infrastrukturę techniczną, czyli szkoły, szpitale, instytucje kultury, prowadzi gospodarkę komunalną, itp., ma odpowiednio wykwalifikowane kadry, a także odpowiednio zasobny budżet, składający się przede wszystkim z dochodów własnych. Generalnie można przyjąć, iż są to miasta liczące od 25 do 100 tys. mieszkańców.

Odrębną sprawę stanowią miasta na prawach powiatu, którymi są miasta liczące więcej niż 100 tys. mieszkańców, oraz miasta, które przestały być siedzibami województw z dniem 31 grudnia 1998 r. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują rada miasta oraz zarząd miasta, zaś po zmianach ustawodawczych z 2002 r., zarząd został zastąpiony przez prezydenta miasta, który jest wybierany w wyborach bezpośrednich.

Miasta na prawach powiatu mogą być miastami średniej wielkości, niektóre nie przekraczają nawet 100 tys. mieszkańców, ale także aglomeracjami liczącymi ponad 300 tys. mieszkańców. Wyodrębnienie kategorii miast powyżej 300 tys. mieszkańców następuje na podstawie kryterium formalnego, a mianowicie są to miasta, których statut podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Jest to wyjątek od zasady samodzielnego uchwalania statutu przez gminy. Wyjątek ten jest bardzo istotny, gdyż w miastach o omawianym charakterze zamieszkuje około 6 mln mieszkańców. Rozwiązanie to uzasadnia się szczególnym znaczeniem tego rodzaju miast dla interesów państwa.

Uwzględniając kryteria formalne, wyróżnia się także Warszawę, której ustrój reguluje odrębna ustawa, oraz gminy uzdrowiskowe, dla których ustawa o samorządzie gminnym<sup>6</sup> przewidziała odrębny status prawny, wynikający z różnic w organizacji aparatu administracyjnego. Ponadto, uwzględniając faktyczną organizację aparatu administra-

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.



cyjnego, można wyróżnić gminy miejskie oraz gminy wiejskie. W gminach miejskich dominują zadania z zakresu gospodarki komunalnej, zaś w gminach wiejskich zadania związane są z obsługą gospodarki rolnej. Naturalnie każdy z wymienionych typów gmin wykonuje zadania ogólnoadministracyjne<sup>7</sup>.

Niektóre gminy (gminy miejskie) mają jednocześnie status miasta, zaś inne gminy mają status gminy wiejskiej (np. złożone z kilku lub kilkunastu sołectw). Ponadto niektóre miejscowości posiadają status miasta, jeżeli Rada Ministrów nadała im taki status. Są to miasta położone na obszarze danej gminy<sup>8</sup>. Warto przytoczyć tu przepis art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>9</sup>, według którego: „jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej”. Podobnie zgodnie z art. 26 ust. 3 tej ustawy<sup>10</sup>: „Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy”.

## 2. Władze miasta

### 2.1. Rada gminy - definicja i Rada Miasta Płocka

Podstawowym organem gminy jest wybierana przez mieszkańców w głosowaniu powszechnym rada gminy. Jest ona organem stanowiącym i kontrolnym w gminie<sup>11</sup>. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej. Ustawa o samorządzie gminnym<sup>12</sup> zastrzega, iż rada gminy może samodzielnie stanowić we wszystkich sprawach, które pozostają w zakresie działania gminy<sup>13</sup>.

Kadencja rady trwa cztery lata, rozpoczyna się w dniu wyboru, a kończy po upływie czterech lat<sup>14</sup>. Wraz z upływem kadencji rady gminy wygasają mandaty radnych oraz uprawnienia do działania organów rady gminy (komisji). W okresie kadencji możliwa jest

---

<sup>7</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 122.

<sup>8</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnoustrojowy*, Warszawa 2012, s. 40.

<sup>9</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>10</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>11</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 58.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>13</sup> K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 652.

<sup>14</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 192.

częściowa lub też całkowita zmiana składu osobowego rady gminy. Jednak fakt objęcia w trakcie kadencji mandatów przez nowe osoby, wyłonione w drodze wyborów uzupełniających lub także w drodze uchwały rady o wstąpieniu nowej osoby w miejsce radnego, którego mandat wygaś (art. 190 ustawy o samorządzie gminnym<sup>15</sup>), nie wpływa na obliczenie kadencji rady gminy.

W skład rady wchodzi radni w liczbie zależnej od liczby mieszkańców w gminie. Według art. 17 stawy o samorządzie gminnym<sup>16</sup> w skład rady wchodzi radni w liczbie:

- piętnastu radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców,
- dwudziestu jeden radnych w gminach do 50 tys. mieszkańców,
- dwudziestu trzech radnych w gminach do 100 tys. mieszkańców,
- dwudziestu pięciu radnych w gminach do 200 tys. mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych<sup>17</sup>.

Przepisy o składzie osobowym rad gmin mają charakter ustrojowy. Liczbę mandatów określa wojewoda po porozumieniu z wojewódzkim komisarzem wyborczym w trybie określonym w ustawie o samorządzie gminnym<sup>18</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym<sup>19</sup> wprowadza domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach należących do zakresu działania gminy<sup>20</sup>. Rada gminy jest więc organem o kompetencji generalnej. Jedynie ustawa może skutecznie wyłączyć określony rodzaj spraw z tak ustalonej właściwości rady gminy.

Od zasady, iż rada gminy sama decyduje, co pozostaje we własnym zakresie działania, a co przekazuje innym podmiotom, istnieją wyjątki określone w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>21</sup>, zawierającym zamknięty katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy. Katalog ten może zostać rozszerzony przepisami innych ustaw.

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>16</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>17</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 184.

<sup>18</sup> K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 653.

<sup>19</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>20</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 184.

<sup>21</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Sprawy, w których wyłącznie właściwa jest rada gminy, można podzielić na pięć głównych kategorii:

1. stanowienie o organizacji i kierunkach działania gminy,
2. podejmowanie decyzji personalnych,
3. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
4. decydowanie o współdziałaniu z innymi gminami,
5. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Stanowienie o organizacji i kierunkach działania gminy obejmuje bardzo szeroką kategorię właściwości. Należy zaliczyć tu przede wszystkim uprawnienie do uchwalania statutu gminy oraz jego zmiany, przez co można rozumieć prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady gminy, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawy. Do tej grupy właściwości należy zaliczyć również:

- uchwalanie budżetu gminy,
- rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi z tego tytułu,
- uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- uchwalanie programów gospodarczych, ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki,
- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>22</sup>,
- podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazwy ulic i placów publicznych, a także wzniesienia pomników, nadawanie honorowego obywatela gminy<sup>23</sup>.

W obszarze podejmowanie decyzji personalnych, to do tej grupy kompetencji należą powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest księgowym budżetu, oraz sekretarza gminy.

---

<sup>22</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>23</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 185.

W sprawie podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach to uchwały w sprawie podatków i opłat muszą mieć wyraźną podstawę w ustawie szczególnej.

W obszarze decydowania o współdziałaniu z innymi gminami to rada gminy podejmuje uchwały w sprawach współdziałania z innymi gminami, a także wydziela na ten cel odpowiednią część majątku.

Podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, to ustawa o samorządzie gminnym<sup>24</sup> wskazuje w art. 18 ust. 2 pkt. 9, iż odnosi się to do spraw dotyczących zasad:

- nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub też na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególnie nie stanowią inaczej,
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,
- tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
- określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,
- tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

Z punktu charakteru prawnego uprawnienia przysługujące radzie gminy można podzielić na stanowiące i kontrolne. W ramach swych kompetencji stanowiących rada gminy podejmuje uchwały, np. uchwała

---

<sup>24</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

statut gminy, budżet gminny, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, programy gospodarcze, podejmuje uchwały w sprawach podatków i opłat, w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, w sprawie przyjęcia zadań na podstawie zawieranych porozumień, w sprawach współdziałania z innymi gminami, w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych, wznoszenia pomników. Statut gminy jest uchwalany przez radę gminy na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawy, ma więc charakter aktu pochodnego i zarazem komplementarnego względem tej ustawy<sup>25</sup>.

Jako organ kontrolny rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, powołując w tym celu komisję rewizyjną. W skład komisji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Komisja ta opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje do rady gminy z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Ponadto komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę gminy w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji.

Zmiana do ustawy o samorządzie gminnym wprowadzona ustawą z 11 kwietnia 2001 r. wprowadziła zasadę jawności działalności organów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego<sup>26</sup>. Jawność polegać ma w szczególności na prawie obywatela do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa oraz posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów samorządu. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy, powiatu, samorządu województwa<sup>27</sup>.

Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy stawowego składu rady gminy, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

---

<sup>25</sup> Art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>26</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 185.

<sup>27</sup> B. Dolnicki, *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego* [w] *Jednostka, państwo, administracja publiczna – nowy wymiar*, red. Ura E., Rzeszów 2004, s. 111.

Rada gminy ze swojego grona wybiera przewodniczącego i od jednego do trzech wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy skład rady, w głosowaniu tajnym. Przewodniczący i wiceprzewodniczący rady nie są organami gminy<sup>28</sup>. Pełnią oni tylko funkcje organizacyjną organu kolegialnego, jakim jest rada gminy. Przewodniczący rady gminy nie jest reprezentantem gminy w sprawach zewnętrznych, natomiast reprezentuje on radę gminy w sprawach między organami gminy.

Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady następuje na wniosek co najmniej jednej czwartej ustawowego składu rady gminy bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy.

Rada gminy obraduje podczas sesji, które zwołuje przewodniczący rady gminy w miarę potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje przewodniczący rady gminy poprzedniej kadencji na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad gminy na obszarze całego kraju<sup>29</sup>.

Przewodniczący rady gminy obowiązany jest zwołać sesję, jeśli z takim wnioskiem wystąpić prezydent miasta (wójt, burmistrz) lub co najmniej jedna czwarta ustawowego składu rady gminy. Sesja jest w takim przypadku zwoływana na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Do wniosku o zwołanie sesji należy dołączyć porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Rada gminy może powołać do określonych zadań stałe lub doraźne komisje (art. 21 ustawy o samorządzie gminnym), ustalając jednocześnie przedmiot ich działania i skład osobowy<sup>30</sup>. Komisje rady gminy są pomocniczymi organami wewnętrznymi. Istnienie komisji nie jest obligatoryjne, gdyż przepisy ustawy pozostawiają uznaniu rady gminy

---

<sup>28</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 59.

<sup>29</sup> K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 655.

<sup>30</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 185.

możliwość ich powoływania. Obligatoryjne jest jedynie powołanie komisji rewizyjnej<sup>31</sup>.

Komisje stałe funkcjonują przez cały czas trwania kadencji rady gminy. Nowo wybrana rada gminy nie jest związana uchwałami rady gminy poprzedniej kadencji o ustanowieniu komisji stałych. Komisje doraźne powoływane są do wykonywania określonego zadania.

Komisje działają w imieniu rady i w zakresie przez nią ustalonym. Podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz okresowe sprawozdania ze swej działalności. Częstotliwość składania takich sprawozdań określa rada gminy. Zakres działania komisji oraz ich charakter wynikający z inicjatywy uchwałodawczej winien być określony w statucie gminy<sup>32</sup>.

Rady Miasta Płocka, której kadencja przypada na lata 2010-2014, składa się przedstawicieli siedmiu klubów partyjnych, tj.:

1. Klub Prawa i Sprawiedliwości – 4 radnych,
2. Klub Platformy Obywatelskiej RP – 7 radnych,
3. Klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej – 5 radnych,
4. Klub Polska Jest Najważniejsza – 4 radnych,
5. Klub Nasz Kraj – 3 radnych,
6. Klub Polskie Stronnictwo Ludowe – 1 radny,
7. Radny Niezrzeszony – 1 radny.

## **2.2. Organ wykonawczy – istota i Prezydent Miasta Płocka**

Wójt, burmistrz, czy prezydent miasta to jednoosobowy organ wykonawczy samorządu terytorialnego<sup>33</sup>. Taki stan prawny został wprowadzony w 2002 r. W latach poprzednich, czyli 1990-2002, organ wykonawczy w gminie był kolegialny i nosił nazwę zarządu gminy, czy też zarządu miasta. W jego skład wchodził wójt, jego zastępcy i członkowie. Skład ten był wybierany przez radę gminy, która kontrolowała zarząd gminy i mogła odwołać wójta, a także cały zarząd. Taki stan nie sprzyjał operatywności gminnej władzy wykonawczej, która była zbyt uzależniona od miejscowych układów personalnych, a przede wszystkim układów politycznych. Decyzja o dokonaniu istotnej

---

<sup>31</sup> M. Chmaj, *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 77.

<sup>32</sup> K. Miaskowska-Daszakiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 655.

<sup>33</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 61.

zmiany w tym zakresie została podjęta w 2002 r. Zmiana polegała na likwidacji organu kolegialnego w postaci zarządu gminy i powołaniu w jego miejsce organu jednoosobowego w postaci wójta, a także burmistrza w miastach oraz prezydenta miasta w miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców oraz w miastach, które do reformy podziału terytorialnego dokonanego dnia 1 stycznia 1999 r. stanowiły siedzibę władz wojewódzkich. Wójt, burmistrz i prezydent miasta zyskali wyższy stopień samodzielności, rada gminy nie może wpływać na wybór ani decydować o jego odwołaniu.

Zgodnie z ustawą z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta<sup>34</sup> prezydent miasta (te same zasady dotyczą wójta i burmistrza) wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybierania wójta w danej gminie (czynne prawo wyborcze) ma każdy, kto posiada prawo wybierania do rady tej gminy.

Prawo bierne - prawo wybieralności, czyli kandydowania ma każdy, który posiada prawo wybierania do rady tej gminy i najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat<sup>35</sup>. Kandydat nie musi zamieszkiwać na stałe na obszarze gminy, w której kandyduje. Do uzyskania mandatu konieczne jest uzyskanie więcej niż połowy ważnych głosów<sup>36</sup>. Jeżeli warunku tego nie spełnia żaden z kandydatów, to czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. W tym głosowaniu uczestniczą dwaj kandydaci, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów ważnie oddanych. Wybrany w ponownym głosowaniu zostaje ten kandydat, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów<sup>37</sup>.

Wybory prezydenta miasta (wójta, burmistrza) zarządza Prezes Rady Ministrów, łącznie z wyborami do rad gmin, dotyczy to także wyborów wójta przeprowadzanych przedterminowo, np. gdy dotychczasowy wójt zrzekł się urzędu, lub też w razie jego śmierci, bądź odwołania.

Kandydatów na prezydenta miasta (wójta, burmistrza) mogą zgłaszać partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy. Zgłoszenie kandydatury wymaga zgromadzenia podpisów

---

<sup>34</sup> Dz. U. nr 113, poz. 984 z późno zm.

<sup>35</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 60.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>37</sup> K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 904.



wyborców świadczących o jej poparciu. Liczba wymaganych podpisów jest zależna od liczby mieszkańców gminy i przedstawia się następująco:

- w gminach liczących do 5 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 150 wyborców,
- w gminach liczących do 10 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 300 wyborców,
- w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 600 wyborców,
- w gminach liczących do 50 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 1500 wyborców,
- w gminach liczących do 100 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 2000 wyborców,
- w gminach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 3000 wyborców<sup>38</sup>.

Kandydatów rejestruje gminna komisja wyborcza.

Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>39</sup> przewiduje również przypadek, gdy w wyborach prezydenta miasta (wójta, burmistrza) nie zgłoszono żadnego kandydata lub gdy zgłoszono tylko jedną kandydaturę, która jednak w wyborach nie uzyskała poparcia więcej niż połowy głosujących. W takim przypadku wyboru wójta dokonuje rada gminy w głosowaniu tajnym<sup>40</sup>.

Wybór prezydenta miasta (wójta, burmistrza) przez mieszkańców gminy sprawia, iż prezydent miasta (wójt, burmistrz) jako organ wykonawczy staje się w znacznym stopniu niezależny od rady gminy, która nie może go odwołać. Można tu uczynić tylko w drodze referendum gminnego.

Objęcie obowiązków przez prezydent miasta (wójt, burmistrz) następuje z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania. Prezydent miasta (wójt, burmistrz), w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Liczba zastępców wójta nie może być większa niż:

- jeden w gminach do 20 tys. mieszkańców,

---

<sup>38</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 62.

<sup>39</sup> Dz. U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.

<sup>40</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 83.

- dwóch w gminach do 100 tys. mieszkańców,
- trzech w gminach do 200 tys. mieszkańców,
- czterech w gminach powyżej 200 tys. mieszkańców<sup>41</sup>.

Prezydent miasta (wójt, burmistrz) oraz jego zastępcy nie mogą łączyć swojej funkcji z: funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie; członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której swoje funkcje pełnią; zatrudnieniem w administracji rządowej; mandatem posła lub senatora.

W ustawie wyraźnie podkreślono, że prezydent miasta (wójt, burmistrz) jest organem wykonawczym gminy, a nie tylko rady gminy. Oznacza to, że wykonuje on uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań prezydenta miasta (wójta, burmistrza) jako organu wykonawczego gminy należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy oraz określanie sposobu ich wykonania, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W zakresie wykonywania tych zadań prezydent miasta (wójt, burmistrz) podlega wyłącznie radzie gminy.

Kadencja prezydenta miasta (wójt, burmistrz) trwa cztery lata, tzn. jest on wybierany na kadencję równą z kadencją rady gminy<sup>42</sup>. Rozpoczyna się ona w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady. Po upływie kadencji prezydenta miasta (wójta, burmistrza) pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Po upływie kadencji prezydenta miasta (wójta, burmistrza) zastępca wójta pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę prezydenta miasta (wójta, burmistrza). W przypadku wygaśnięcia mandatu prezydenta miasta (wójta, burmistrza) przed upływem kadencji przeprowadza się wybory przedterminowe na zasadach określonych w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz w ustawie Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Wyborów nie przeprowadza się, jeżeli data wyborów przedterminowych miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji prezydenta miasta (wójta, burmistrza).

---

<sup>41</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 186.

<sup>42</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 197.

Wygaśnięcie mandatu prezydenta miasta (wójta, burmistrza) przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców<sup>43</sup>. W przypadku wygaśnięcia mandatu prezydenta miasta (wójta, burmistrza) przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego prezydenta miasta (wójta, burmistrza), pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Prezydent miasta (wójt, burmistrz) jest pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru<sup>44</sup>. Kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w ustawie o stanie klęski żywiołowej. Jest też organem zarządzania kryzysowego na terenie gminy na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>45</sup>.

Prezydent miasta (wójt, burmistrz) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego organizację i zasady funkcjonowania określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Kierownikiem urzędu jest prezydent miasta (wójt, burmistrz) i wykonuje on uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Prezydent miasta (wójt, burmistrz) może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy prezydenta miasta (wójta, burmistrza) lub sekretarzowi gminy.

Prezydent miasta (wójt, burmistrz) jest też organem administracji publicznej uprawnionym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej<sup>46</sup>.

Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy

---

<sup>43</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 61.

<sup>44</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 187.

<sup>45</sup> K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 904.

<sup>46</sup> J. Korczak, *Układ kompetencyjny organów i jednostek organizacyjnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województwa samorządowych*, Wrocław 2002, s. 62.

jednostki pomocniczej oraz organy jednostek organizacyjnych<sup>47</sup>. Od decyzji wydanej przez prezydenta miasta (wójta, burmistrza) lub organ upoważniony przez radę gminy przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Podstawowe funkcje prezydenta miasta (wójta, burmistrza) można określić jako:

- organ wykonawczy gminy,
- kierownik urzędu gminy i zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
- organ administracji publicznej<sup>48</sup>.

Mandat prezydenta miasta (wójta, burmistrza) wygasa wskutek:

- odmowy złożenia ślubowania,
- pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- naruszenia ustawowych zakazów łączenia mandatu z wykonaniem określonej funkcji,
- orzeczenia trwałej niezdolności do pracy,
- śmierci,
- odwołania w referendum,
- zmian w podziale terytorialnym (tzn. likwidacji dawnej gminy).

Wygaśnięcie mandatu prezydenta miasta (wójta, burmistrza) stwierdza rada gminy w drodze uchwały.

Prezydent miasta (wójt, burmistrz) może być ponadto odwołany przez Prezesa Rady Ministrów, jeśli dopuszcza się powtarzającego naruszenia Konstytucji RP lub ustaw<sup>49</sup>.

W kadencji 2010-2014 Prezydentem miasta Płocka był Andrzej Nowakowski, który został wybrany podczas wyborów w 2010 r., kiedy o prezydenci fotel starało się pięciu kandydatów:

1. Adam Struzik (PSL),
2. Andrzej Nowakowski (PO),

---

<sup>47</sup> K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 905.

<sup>48</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 184.

<sup>49</sup> K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 905.

3. Iwona Wierzbicka (niezależna),
4. Mirosław Milewski (PIS),
5. Wojciech Hetkowski (SLD).

Wyniki głosowania pierwszej tury wyborów przedstawiały się następująco:

1. Mirosław Milewski (PIS) – 35,04%,
2. Andrzej Nowakowski (PO) – 26,56%,
3. Wojciech Hetkowski (SLD) – 18,32%,
4. Adam Struzik (PSL) – 10,88%,
5. Iwona Wierzbicka – 9,19%<sup>50</sup>.

5 grudnia 2010 r. odbyła się druga tura wyborów, której wyniki były zaskakujące, gdyż Andrzej Nowakowski, który w pierwszej turze wyborów był na drugim miejscu wygrał. Wyniki wyborów na Prezydenta miasta Płocka wyglądały następująco:

- Andrzej Nowakowski (PO) – 52,34%,
- Mirosław Milewski (PIS) – 47,66%.

Warto wspomnieć, iż skład osobowy drugiej tury wyborów był identyczny jak cztery lata wcześniej, tylko że w 2006 r. wybrany został Mirosław Milewski, na którego głosowało niemal 60% mieszkańców miasta.

Frekwencja w Płocku podczas drugiej tury głosowało 35 301 mieszkańców, co oznaczało frekwencję 34,95%<sup>51</sup>.

Prezydent Płocka - Andrzej Nowakowski ukończył filologię polską na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Od wielu lat związany był z Liceum Ogólnokształcącym im. Władysława Jagiełły w Płocku, gdzie pracował jako dyplomowany nauczyciel języka polskiego oraz wychowawca młodzieży. Od października 2002 r. sprawował mandat Radnego Miasta Płocka, był członkiem Komisji Skarbu i Budżetu. W latach 2007-2010 był posłem na Sejm RP, członkiem Komisji Sportu i Turystyki oraz Komisji do spraw Unii Europejskiej. Jest on członkiem Platformy Obywatelskiej.

---

<sup>50</sup> W Płocku Milewski z Nowakowskim, „Tygodnik Płocki” nr 47 z 23 listopada 2010, s. 1.

<sup>51</sup> Nowakowski Prezydentem Płocka, „Tygodnik Płocki” nr 49 z 7 grudnia 2010, s. 1.

### 3. Statut miasta Płocka

Aktualny Statut Miasta Płocka opublikowany został w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego<sup>52</sup> i stanowi załącznik do uchwały Nr 356/XXI/2012 Rady Miasta Płocka z dnia 27 marca 2012 r.

W obowiązującym statucie, w jego pierwszej części *Postanowienia ogólne*, określono barwy miasta, herb, standard i pieczęć. W części tej został również wskazany obszar miasta, który zajmuje 88,06 km<sup>2</sup>. Zgodnie z regulacją statutową barwy miasta stanowią kolory żółty i niebieski z czerwonym szlakiem pośrodku<sup>53</sup>. Herb miasta przedstawia na czerwonej tarczy średniowieczny miejski mur obronny z otwartą bramą (symbol obronności i gościnności). Nad murem znajduje się szczyt kościoła katedralnego z krzyżem, a po bokach dwie wieże. Mur, szczyt i wieże są białe, brama i okna czarne, dachy wież niebieskie, krzyż i zakończenia wież złote. Wielki reprezentacyjny herb miasta składa się z wersji podstawowej herbu miasta Płocka, nad którym umieszczona jest stylizowana korona z sarkofagu królewskiego Katedry Płockiej. Po obydwu stronach herbu umieszczono szarfy o barwach miasta. Pod herbem na gałązce zawieszono dwa odznaczenia bojowe: Krzyż Grunwaldu za męstwo Płocczan w czasie II wojny światowej oraz Krzyż Walecznych za obronę Płocka w wojnie polsko-rosyjskiej 1920 r. Pod odznaczeniami na białej wstędze umieszczono dewizę w języku łacińskim „Virtute et labore augere”, co oznacza „męstwem i pracą ubogacać”<sup>54</sup>.

Sztandar Rady Miasta Płocka przedstawia się następująco: strona I – na kolorze czerwonym umieszczony jest wielki reprezentacyjny herb miasta Płocka oraz pod nim napis RADA MIASTA PŁOCKA. Strona II – na białym kolorze umieszczone jest popiersie św. Zygmunta (wzorowane na relikwiarzu hermy) w środku stylizowanego Wieńca oraz napis ŚWIĘTY ZYGMUNT – PATRON PŁOCKA. Sztandar ma wymiar 100 x 110 cm i umieszczony jest na drzewcu, którego grot przedstawia godło państwa - orła w koronie umieszczonego na puszcze z napisem Rada Miasta Płocka<sup>55</sup>.

Wielka pieczęć Rady Miasta Płocka jest w kształcie koła o średnicy 5,9 cm i przedstawia się następująco: wielki reprezentacyjny

---

<sup>52</sup> Dz. U. z 2012 roku, poz. 749.

<sup>53</sup> Art. 3, ust. 1 Statutu Miasta Płocka.

<sup>54</sup> Art. 3, ust. 2 Statutu Miasta Płocka.

<sup>55</sup> Art. 3, ust. 5 Statutu Miasta Płocka.

herb miasta Płocka oraz napis w obwodzie: Rada Miasta Płocka. Pieczęć ta stosowana jest do dyplomów, listów gratulacyjnych i innych pism o szczególnym znaczeniu<sup>56</sup>.

Laska przewodniczącego Rady Miasta wykonana jest z drewna orzechowego barwionego na kolor mahoni, o długości 1,8 metra. Laska zwieńczona jest wielkim reprezentacyjnym herbem miasta, wykonanym ze srebra (korona poślacana). Poniżej umieszczone są elementy dekoracyjne (nawiązujące kształtem do ogniw łańcucha Prezydenta Miasta Płocka), a także inne elementy ozdobne: stylizowana litera „P” i napis „Anno Domini 1998”<sup>57</sup>.

Łańcuch prezydenta miasta Płocka wykonany jest ze srebra z elementami złożonymi. W centralnej jego części znajduje się wielki reprezentacyjny herb miasta. Nad herbem symetrycznie po obu stronach łańcucha znajdują się – wkomponowane w ogniwa – dwie tarcze herbowe. Prawa tarcza przedstawia orła białego – godło herbu Rzeczypospolitej, lewa – czarnego orła (bez korony) z literą „P” na piersi – herb Mazowsza płockiego. Herb i barwy miasta stanowią własność miasta. Herb i barwy miasta pełnią funkcję symboli i znaków służących do promocji miasta. Herb i barwy miasta mogą być używane w sposób zapewniający im należyta cześć i szacunek<sup>58</sup>.

Prawo do używania herbu i barw miasta przysługuje:

- organom miasta,
- jednostkom organizacyjnym miasta,
- miejskim służbom, inspekcjom i strażom,
- pracownikom samorządu gminy i radnym w sprawach związanych z wykonywaniem mandatu,
- osobom fizycznym nie prowadzącym działalności gospodarczej,
- osobom fizycznym i prawnym będącym podmiotami gospodarczymi, innym podmiotom - bez potrzeby uzyskiwania odrębnej zgody<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Art. 3, ust. 6 Statutu Miasta Płocka.

<sup>57</sup> Art. 3, ust. 7 Statutu Miasta Płocka.

<sup>58</sup> Art. 3, ust. 8 Statutu Miasta Płocka.

<sup>59</sup> Art. 3, ust. 10 Statutu Miasta Płocka.

Flagę miasta zawierającą barwy miasta umieszcza się:

- na budynkach lub przed budynkami stanowiącymi miejsce obrad Rady Miasta,
- w innych budynkach w mieście – z okazji uroczystości, świąt i rocznic państwowych i regionalnych.

Zasady wykorzystania Wielkiego Reprezentacyjnego Herbu Miasta Płocka przedstawiają się następująco:

- wielki reprezentacyjny herb miasta Płocka może być prezentowany na: sztandarze Rady Miasta Płocka,
- gmachu Urzędu Miasta,
- sali obrad Rady,
- medalach, odznakach i dyplomach,
- wielkiej reprezentacyjnej pieczęci Rady Miasta Płocka,
- uroczystościach organizowanych przez Radę,
- w innych okolicznościach za zezwoleniem Rady i na warunkach w nim ustalonych.

Godność „Honorowego Obywatela Miasta Płocka” nadaje Rada Miasta osobom za szczególne zasługi położone dla miasta w dziedzinie: polityki, gospodarki, nauki, kultury i innych, zaś za zasługi dla miasta Płocka nadaje się medal „Zasłużony dla Płocka”.

Miastu przysługują prawa powiatu w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym. Miasto wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Miasto posiada osobowość prawną. Herb, nazwa oraz inne symbole Miasta podlegają ochronie prawnej. Samodzielność miasta podlega ochronie sądowej.

Mieszkańcy miasta podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów miasta.

Organem stanowiącym i kontrolnym miasta jest Rada, zaś organem wykonawczym i zarządzającym miasta jest Prezydent Miasta Płocka.

W części II statutu miasta Płocka został opisany zakres działania i zadania miasta, do którego należy rozstrzygnięcie o wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami do kompetencji innych jednostek samorządu terytorialnego i organów



administracji rządowej. Zgodnie z powyższym wykonuje zadania własne i powiatowe. Do zadań własnych miasta zalicza się sprawy:

1. ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska,
2. miejskich dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą,
4. lokalnego transportu zbiorowego,
5. promocji i ochrony zdrowia,
6. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
7. komunalnego budownictwa mieszkaniowego,
8. oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych,
9. kultury, w tym bibliotek i innych placówek upowszechniania kultury,
10. kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
11. targowisk i hal targowych,
12. zieleni komunalnej i zadrzewień,
13. cmentarzy komunalnych,
14. porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej,
15. utrzymania miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
16. zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej<sup>60</sup>.

Do zadań powiatowych miasta należą w szczególności sprawy:

1. edukacji publicznej,
2. polityki prorodzinnej i wspierania osób niepełnosprawnych,
3. transportu i dróg publicznych,
4. ochrony dóbr kultury,
5. kultury fizycznej i turystyki,
6. geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami,

---

<sup>60</sup> Art. 9 Statutu Miasta Płocka.

7. zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego,
8. gospodarki wodnej, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
9. ochrony środowiska i przyrody,
10. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
11. ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
12. ochrony praw konsumenta,
13. obronności,
14. promocji miasta i współpracy z organizacjami pozarządowymi,
15. promocji i ochrony zdrowia.

Poza zadaniami własnymi miasto wykonuje zadania i czynności zlecone wynikające z ustaw oraz zadania przejęte w drodze porozumienia od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Zadania zlecone i przejęte w drodze porozumienia są wykonywane przez miasto po zapewnieniu środków finansowych przez organ zlecający. W celu wykonywania zadań miasto może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

Zgodnie ze statutem części III pt. *Organizacja i tryb pracy rady*, Rada składa się z 25 radnych wybranych na okres czterech lat licząc od dnia wyborów, a do właściwości Rady należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania Miasta, o ile ustawy nie stanowią inaczej, zaś do wyłącznej właściwości Rady należy:

1. uchwalanie statutu miasta,
2. stanowienie o kierunkach działania Prezydenta miasta oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
3. powoływanie i odwoływanie Skarbnika miasta, który jest księgowym budżetu – na wniosek Prezydenta miasta,
4. uchwalanie budżetu miasta, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Prezydentowi miasta,
5. uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
6. uchwalanie programów gospodarczych,
7. ustalanie zakresu działania osiedli oraz przekazywanie im składników mienia do korzystania,

8. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
9. rozpatrywanie skarg dotyczących zadań lub działalności Prezydenta miasta, kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, służb, inspekcji i straży z wyjątkiem spraw należących do zakresu administracji rządowej,
10. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych miasta, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
  - nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawienia lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata,
  - przyjmowania lub odrzucanie spadków i zapisów,
  - emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez Prezydenta miasta,
  - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
  - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez Prezydenta miasta w roku budżetowym,
  - zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez Radę,
  - tworzenia i przystępowania do spółek, spółdzielni, związków, stowarzyszeń i fundacji oraz rozwiązywania i występowania z nich,
  - określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Prezydenta,
  - tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych miejskich jednostek organizacyjnych oraz wyposażenia ich w majątek,
  - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez Prezydenta miasta w roku budżetowym,
11. określanie wysokości sumy, do której Prezydent miasta może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
12. podejmowanie uchwał w sprawach przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej,
13. podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz wydzielenia na ten cel odpowiedniego majątku,

14. podejmowanie uchwał w sprawach: herbu miasta, nazw ulic, placów publicznych oraz wznoszenia pomników,
15. nadawanie Godności Honorowego Obywatela Miasta,
16. podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
17. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
18. stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji Rady<sup>61</sup>.

Rada kontroluje działalność Prezydenta miasta i podporządkowanych mu jednostek, w tym celu powołuje Komisję Rewizyjną, zaś w skład Komisji Rewizyjnej wchodzi radni z wyjątkiem Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady Miasta, a także przedstawiciele wszystkich klubów. Do zadań Komisji Rewizyjnej należy:

- opiniowanie wykonania budżetu Miasta i występowanie z wnioskiem do Rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Prezydentowi, zaś wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez Regionalną Izb Obrachunkową,
- badanie skargi na działalność Prezydenta miasta, kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, służb, inspekcji, straży i wykonuje inne zadania zlecone przez Radę w zakresie kontroli,
- opiniowanie wniosków przewodniczącego rady w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawnych organów osiedli.

Pierwszą sesję nowo wybranej Rady zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do Rad na obszarze całego kraju, a prowadzi ją radny, który jest najstarszy wiekiem wśród obecnych na sesji. Podczas pierwszej sesji Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących, którzy są wybierani bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady, w głosowaniu tajnym. Potwierdzeniem dokonanego wyboru jest uchwała Rady

---

<sup>61</sup> Art. 13 Statutu Miasta Płocka.

podjęta w głosowaniu zwykłym. Przewodniczący reprezentuje Radę na zewnątrz, a także:

- organizuje pracę Rady i prowadzi obrady,
- podpisuje upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- podpisuje korespondencję i dokumenty urzędowe Rady<sup>62</sup>.

Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i nie wyznaczenia wiceprzewodniczącego zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. W przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia wspomnianej rezygnacji nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Niepodjęcie uchwały w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez Radę z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta. Prócz przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rada wybiera ze swego grona sekretarza w głosowaniu jawnym. Potwierdzeniem dokonanego wyboru jest uchwała Rady podjęta w głosowaniu zwykłym. Jest on wybierany na okres kadencji Rady. Sekretarzem sesji pierwszej nowo wybranej Rady jest najmłodszy wiekiem radny spośród obecnych na sesji. Może być on odwołany w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, a wniosek o odwołanie go jest przyjęty do głosowania w przypadku złożenia go przez minimum 5 radnych. Do jego zadań w szczególności należy:

- pomoc w przeprowadzeniu ślubowania radnych, m.in. przez odczytywanie imion i nazwisk radnych przed potwierdzeniem ślubowania i odnotowanie tego faktu na liście obecności radnych,
- odczytywanie nazwisk w głosowaniu imiennym jawnym oraz udzielanie pomocy w pracy komisji skrutacyjnej
- podpisywanie protokołów z sesji.

Rada obraduje na sesjach zwoływanych przez Przewodniczącego w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał, ale na wniosek Prezydenta lub co najmniej 7 radnych Przewodniczący zobowiązany jest

---

<sup>62</sup> Art. 15 Statutu Miasta Płocka.

zwołać sesję, jest to tzw. sesja nadzwyczajna, w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku. O sesji Rady należy zawiadomić pisemnie członków Rady co najmniej na 5 dni przed terminem posiedzenia wskazując miejsce, dzień i godzinę posiedzenia. Zawiadomienia winny być umieszczane w Biurze Obsługi Rady. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Obwieszczenie Przewodniczącego Rady o sesji powinno być również podane do wiadomości publicznej poprzez rozplakatowanie na terenie miasta oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta. Sesję Rady prowadzi przewodniczący lub wiceprzewodniczący<sup>63</sup>. Posiedzenia Rady są jawne, ale jeśli przedmiotem sesji mają być sprawy objęte ochroną, jako informacje niejawne zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych, jawność sesji lub jej część zostaje wyłączona i Rada obraduje przy drzwiach zamkniętych.

Program sesji w szczególności zawiera punkty:

- przyjęcie protokołu z poprzedniej sesji,
- wybór komisji uchwał i wniosków,
- interpelacje,
- zapytania radnych,
- sprawy różne<sup>64</sup>.

Każdy radny ma prawo składać „interpelacje”, „zapytania” oraz „wnioski” w sprawach go interesujących, należy zaznaczyć, iż treść interpelacji składa się na piśmie. Interpelacja to stwierdzenie konieczności rozwiązania problemu i żądanie zajęcia stanowiska przez właściwy organ. Interpelacja powinna zawierać przedstawienie stanu faktycznego oraz wynikające pytania. Odpowiedzi na interpelacje powinny być również udzielane na piśmie w terminie czternastodniowym od daty złożenia w Biurze Obsługi Rady, z tym że w sprawach skomplikowanych termin ten może być przesunięty ale nie dłużej niż o 7 dni, o czym zainteresowany winien być powiadomiony.

W przypadku upływu kadencji Rady, o ile nie udzielono odpowiedzi na interpelacje, prawo radnego do żądania udzielenia tej odpowiedzi wygasa. Postanowienia niniejsze stosuje się także

---

<sup>63</sup> Art. 18 Statutu Miasta Płocka.

<sup>64</sup> Art. 20 Statutu Miasta Płocka.

w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego. Interpelacje zgłoszone przez radnych oraz odpowiedzi na nie są zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu.

W przypadku podjęcia inicjatywy obywatelskiej Inicjator zawiązuje Komitet obywatelski do prac nad projektem uchwały. Do zadań tego Komitetu należy:

- opracowanie projektu uchwał,
- zbieranie podpisów osób popierających inicjatywę na listach zawierających imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL i czytelne podpisy tych osób,
- składanie do przewodniczącego projektu uchwał wraz z listą osób go popierających i wnioskiem komitetu obywatelskiego o podjęcie procedury uchwalenia uchwały.

Wniosek o podjęcie procedury uchwałodawczej powinien zawierać:

- wyjaśnienie potrzeby oraz celu podjęcia uchwały,
- przedstawienia aktualnego stanu faktycznego i prawnego w dziedzinie, która ma być normowana uchwałą,
- wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, wskazanie adresu do korespondencji,
- czytelne podpisy członków komitetu obywatelskiego.

Projekt uchwały zostaje wprowadzony do porządku obrad najbliższej sesji Rady przez przewodniczącego rady po spełnieniu wymogów formalnych i uzyskaniu opinii Komisji Rady oraz Prezydenta miasta. Opinia Prezydenta powinna także zawierać opinię prawną.

W przypadku niespełnienia wymogów formalnych przewodniczący rady wzywa Komitet obywatelski do uzupełnienia braków w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania pod rygorem pozostawienia sprawy bez nadawania mu dalszego biegu. Przewodniczący rady może skierować do Prezydenta miasta wniosek o dokonanie sprawdzenia danych osób popierających projekt uchwały. Wniosek powinien być załatwiony niezwłocznie nie dłużej jednak niż w terminie 14 dni od daty jego otrzymania.

Z każdego posiedzenia Rady sporządzany jest protokół, który zawiera jako załączniki materiały omawiane na sesji oraz listę obecności

osób zaproszonych, w tym radnych, biorących udział w sesji oraz wydruki głosowań nad wnioskami i uchwałami z elektronicznego systemu do głosowania. Wystąpienia klubowe powinny być ujęte w treści protokołu nawet jeśli zostały złożone w formie pisemnej. W przypadku zarządzenia przerwy w obradach Rady na inny dzień – radni mają obowiązek ponownego potwierdzenia swojej obecności na liście. Odpis protokołu, po jego przyjęciu na sesji Rady powinien być w ciągu czternastu dni przekazany do Prezydenta miasta. Protokół wraz z wynikami głosowania z elektronicznego systemu do głosowania zamieszczany jest również na stronie internetowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej, a wyciągi z protokołu Biuro przekazuje zainteresowanym jednostkom organizacyjnym. Protokoły z obrad przechowuje się w Biurze, zaś każdy mieszkaniec ma prawo wglądu do protokołu, robienia notatek i odpisów<sup>65</sup>.

Rada powołuje ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając ich skład osobowy i przedmiot działania. Należy podkreślić, iż radny może być członkiem nie więcej niż dwóch stałych Komisji, zaś w skład Komisji mogą wchodzić tylko radni. Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego komisji wybiera Rada spośród członków Komisji w głosowaniu jawnym, a potwierdzeniem dokonanego wyboru jest uchwała Rady podjęta w głosowaniu zwykłym.

Komisje podlegają Radzie przedkładając jej plan pracy oraz sprawozdanie z działalności. Do zadań Komisji należy:

1. podejmowanie rozstrzygnięć w formie opinii i wniosków przedkładanych Radzie do uchwalenia,
2. występowanie z inicjatywą uchwałodawczą oraz przygotowywanie projektów uchwał Rady,
3. sprawowanie kontroli nad wykonaniem uchwał Rady,
4. przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków mieszkańców Miasta, urzędów, przedsiębiorstw i innych instytucji w zakresie kompetencji Komisji,
5. kontrolowanie Prezydenta i jednostek mu podległych w zakresie spraw, dla których zostały powołane<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Art. 25 Statutu Miasta Płocka.

<sup>66</sup> Art. 27 Statutu Miasta Płocka.



Rada nie może przekazywać komisjom prawa decydowania w imieniu Rady, natomiast Rada na wniosek Komisji może powołać eksperta (biegłego) celem wydania opinii. Wniosek komisji powinien zawierać merytoryczne uzasadnienie. Komisje działają na posiedzeniach, a przewodniczący komisji lub jego zastępca zwołuje posiedzenia komisji ustalając termin posiedzenia oraz jego porządek oraz listę osób zaproszonych do udziału w posiedzeniu komisji. Przewodniczący komisji realizuje ustalony porządek obrad. Na wniosek członka lub kilku członków komisji Przewodniczący jest obowiązany poddać pod głosowanie zaproponowane zmiany do porządku obrad oraz w przypadku ich pozytywnego przegłosowania wprowadzić pod obrady komisji. Posiedzenia komisji są protokołowane przez pracowników wydziałów, które je obsługują. Rozstrzygnięcia komisji zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej połowy składu Komisji. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni nie będący jej członkami, ale mogą jedynie zabierać głos w dyskusji i składać wnioski jednak bez prawa udziału w głosowaniu.

Radni mogą tworzyć kluby składające się z minimum trzech radnych. O powstaniu klubu i jego składzie osobowym powiadamia Przewodniczącego rady, w formie pisemnej, członek klubu. Jeśli brak jest powiadomienia oznacza to, iż klubu nie ma<sup>67</sup>.

Zadania radnego omawia statut w części IV „Prawa i obowiązki radnego” zadań i należy do nich:

- reprezentowanie wyborców,
- utrzymanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami,
- przyjmowanie postulatów i przedstawianie ich organom Miasta do rozpatrzenia.

Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej miasta, ale nie jest związany instrukcjami wyborców. Osoba wybrana na radnego miasta Płocka nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w Urzędzie Miasta Płocka oraz wykonywać funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej miasta oraz zastępcy kierownika. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta zobowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od

---

<sup>67</sup> Art. 30 Statutu Miasta Płocka.

dnia ogłoszenia wyników wyborów. Nawiązanie przez radnego stosunku pracy jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Radny nie może:

- podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu,
- powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź prowadzoną działalnością gospodarczą,
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia miasta lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia miasta oraz zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem albo pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności,
- wchodzić w skład władz zarządzających lub kontrolnych lub rewizyjnych oraz być pełnomocnikiem handlowym spółek prawa handlowego z udziałem miejskich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby,
- posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem miejskich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby,
- wykonywać pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Prezydentem<sup>68</sup>.

Radny zobowiązany jest złożyć oświadczenie majątkowe, a jego niezłożenie w terminie, powoduje skutki określone w odrębnych przepisach. Radny jest również zobowiązany brać udział w pracach Rady i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Radny może korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody Rady. Warto pokreślić, iż Rada może odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, natomiast pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów Rady.

---

<sup>68</sup> Art. 32 Statutu Miasta Płocka.

Na zasadach ustalonych przez Radę radnemu przysługują diety lub ryczałty oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

W części V statutu omówiono kwestie zarządu miasta. Organem wykonawczym miasta jest Prezydent wybierany i odwoływany na zasadach określonych odrębną ustawą. Jego kadencja rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji Rady i upływa z dniem upływu kadencji Rady. Prezydent, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Objęcie obowiązków Prezydenta następuje z chwilą złożenia wobec Rady ślubowania o następującej treści:

„Obejmując urząd Prezydenta Miasta Płocka, uroczyście ślubuję, że dochowam wierności prawu, a powierzony mi urząd sprawować będę tylko dla dobra publicznego i pomyślności mieszkańców Miasta Płocka”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”<sup>69</sup>.

Po upływie kadencji prezydent pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego prezydenta, zaś jego zastępcą pełni obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę.

Uchwała rady w sprawie nieudzielenia prezydentowi absolutorium jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania prezydenta. Również rada może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania prezydenta. Dotychczas nie odnotowano jednak takiej sytuacji.

W przypadku wygaśnięcia mandatu prezydenta przed upływem kadencji, przeprowadza się wybory przedterminowe na zasadach określonych odrębną ustawą, jednak wyborów tych nie przeprowadza się, jeżeli data wyborów przedterminowych miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji prezydenta. Natomiast skarbnika miasta, który jest głównym księgowym budżetu powołuje i odwołuje rada w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów na wniosek Prezydenta. Osoba zajmująca stanowisko skarbnika musi być pracownikiem samorządowym zatrudnionym w ramach stosunku pracy, na podstawie powołania przez radę. Przed podjęciem pracy pracownik zatrudniony na podstawie powołania składa pisemne ślubowanie według ustawy o pracownikach samorządowych. prezydent wykonuje swoje

---

<sup>69</sup> Art. 37 Statutu Miasta Płocka.

zadania przy pomocy Urzędu Miasta, którego organizację i zasady funkcjonowania Urzędu określa jego Regulamin Organizacyjny, nadany przez Prezydenta w drodze zarządzenia.

Prezydent wykonuje uchwały rady i zadania miasta określone przepisami prawa, a do zadań prezydenta miasta należą w szczególności:

1. przygotowanie projektów uchwał rady,
2. określanie sposobu wykonywania uchwał,
3. gospodarowanie mieniem komunalnym,
4. wykonywanie budżetu,
5. zatrudnianie i zwalnianie kierowników miejskich jednostek organizacyjnych,
6. wykonywanie zadań zleconych regulowanych stosownymi ustawami,
7. informowanie mieszkańców miasta o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystaniu środków budżetowych,
8. ogłaszanie budżetu miasta i sprawozdania z jego wykonania,
9. wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej,
10. zapewnienie obsługi administracyjnej radzie i jej komisjom,
11. przedkładanie wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia<sup>70</sup>.

W realizacji wyżej wymienionych zadań własnych miasta prezydent podlega wyłącznie radzie. Prezydent reprezentuje miasto na zewnątrz i może upoważnić sekretarza miasta lub innych pracowników Urzędu do podpisywania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Prezydent wykonuje następujące czynności wobec pracowników samorządowych:

- nawiązuje stosunek pracy z pracownikami samorządowymi na podstawie: powołania – z zastępcami prezydenta i skarbnikiem miasta, umów o pracę z pozostałymi pracownikami, podstawą do nawiązania przez prezydenta stosunku pracy na podstawie powołania jest stosowna uchwała rady,

---

<sup>70</sup> Art. 43, ust. 2 Statutu Miasta Płocka.

- udziela kar porządkowych i rozpatruje sprzeciwy od nałożonych na pracowników kar.

Prezydent wykonuje czynności zastrzeżone dla niego w przepisach szczególnych, a ponadto sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do służb, inspekcji i straży szczebla powiatowego.

Zastępca prezydenta wykonuje zadania powierzone przez prezydenta zgodnie z jego wskazówkami i poleceniami. Zastępca prezydenta sprawuje również funkcję Prezydenta w razie nieobecności lub niemożności pełnienia przezeń obowiązków.

Prezydent pełni swą funkcję za wynagrodzeniem ustalonym uchwałą rady, zgodnie z zasadami ustalonymi w ustawie o pracownikach samorządowych, zaś czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do prezydenta wykonuje:

- przewodniczący rady – czynności związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy,
- sekretarz miasta lub wyznaczona przez prezydenta osoba zastępująca – pozostałe czynności.

Spory w zakresie spraw pomiędzy przewodniczącym a prezydentem rozstrzyga rada, która podejmuje w tym przedmiocie stosowną uchwałę po uzyskaniu opinii Komisji Rewizyjnej. Natomiast sekretarz miasta podlega bezpośrednio prezydentowi i wykonuje w imieniu i na podstawie upoważnienia prezydenta zadania, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy Urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Wykonuje także uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych w zakresie określonym stosownym upoważnieniem lub zarządzeniem Prezydenta.

Jednostki organizacyjne pozostające w strukturze organizacyjnej Miasta stanowią część majątku Miasta wyodrębnioną funkcjonalnie i służącą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Tworzenie, likwidacja i reorganizacja tych jednostek oraz wyposażenie w majątek następuje na podstawie uchwał Rady<sup>71</sup>, a działalność ich finansowana jest z budżetu Miasta. Kierownicy jednostek organizacyjnych działają

---

<sup>71</sup> Art. 51, ust. 1 Statutu Miasta Płocka.

jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa do zarządzania mieniem tych jednostek, udzielonego im przez Prezydenta.<sup>72</sup>

Część VI statutu poświęcona została jednostkom pomocniczym miasta, którymi są osiedla i tworzą one wspólną samorządową mieszkańców. Osiedle jako wspólnota samorządowa organizuje organy osiedla i wspiera wszelkie przedsięwzięcia swoich mieszkańców zmierzających do:

- poprawy warunków życia,
- zachowania porządku i bezpieczeństwa,
- rozwoju oświaty, kultury i wypoczynku,
- poprawy funkcjonowania infrastruktury i jej rozwoju,
- pobudzenia społeczności lokalnej do samodzielnego rozwiązywania problemów osiedla (wyzwalanie inicjatyw społecznych),
- kształtowania postaw patriotyzmu lokalnego,
- tworzenia pomocy sąsiedzkiej<sup>73</sup>.

Osiedle tworzy Rada w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, zaś podstawą wyodrębnienia osiedla jest:

- odpowiednia liczba mieszkańców,
- wielkość terenu,
- więź terytorialno-geograficzna i historyczna,
- spełniane funkcje.

Przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu osiedli i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby osiedle obejmowało obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań miejskich. Każde osiedle posiada odrębny Statut zatwierdzony przez Radę, który określa w szczególności:

- nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
- zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
- organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,

---

<sup>72</sup> Art. 51, ust. 3 Statutu Miasta Płocka.

<sup>73</sup> Art. 53, ust. 2 Statutu Miasta Płocka.

- zakres zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez Miasto oraz sposób ich realizacji,
- zakres i formy kontroli oraz nadzoru Rady nad działalnością organów jednostki pomocniczej<sup>74</sup>.

Znoszenie osiedli może nastąpić z ważnych przyczyn a w szczególności w przypadku niewykonywania podstawowych zadań statutowych lub powtarzających się naruszeń prawa przez organy osiedli.

Kadencja organów Osiedli trwa 4 lata i liczy się od dnia wyboru do Rad Mieszkańców Osiedli<sup>75</sup>, zaś wybory zarządza Rada w terminie nie dłuższym niż 12 miesięcy od upływu kadencji Rad Mieszkańców Osiedli, a organizację i zakres działania samorządu osiedla miejskiego określa odrębny Statut Osiedla. Przewodniczący organu wykonawczego Osiedla może uczestniczyć w pracach Rady poprzez zabieranie głosu na sesjach w punkcie obrad pn. „Sprawy różne” po udzieleniu głosu przez prowadzącego sesję, bez prawa udziału w głosowaniu i jest zawiadamiany o sesji Rady na takich samych zasadach jak radny Rady. Przewodniczącemu Rady Mieszkańców Osiedla, Przewodniczącemu Zarządu Osiedla, a także innej osobie, będącej członkiem tych organów przysługuje dieta za udział w sesjach Rady.

Rada na wniosek Rady Mieszkańców osiedla może przekazać realizację zadań własnych Miasta samorządowi osiedlowemu w drodze odrębnej uchwały w zakresie:

1. miejskich i osiedlowych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
2. promocji i ochrony zdrowia,
3. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
4. oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych,
5. kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
6. zieleni komunalnej i zadrzewień,
7. utrzymania miejskich i osiedlowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
8. zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.

---

<sup>74</sup> Art. 54, ust. 8 Statutu Miasta Płocka.

<sup>75</sup> Art. 55, ust. 1 Statutu Miasta Płocka.

Nadzór nad działalnością samorządu mieszkańców Osiedla sprawuje Rada, a w zakresie spraw finansowych Osiedla także Skarbnik Miasta. Nadzór ten sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności<sup>76</sup>.

W części VII statutu przedstawiono kwestie mienia komunalnego i gospodarki finansowej miasta. Prezydent prowadzi gospodarkę finansową Miasta z zachowaniem zasady jawności oraz odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową Miasta, zaś mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do Miasta oraz mienie innych komunalnych osób prawnych. Nabycie mienia komunalnego następuje:

- na podstawie ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie gminnym i powiatowym,
- przez przekazanie Miastu mienia w związku ze zmianą granic Miasta, przekazanie mienia następuje w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, a w razie braku porozumienia – decyzją Prezesa Rady Ministrów,
- w wyniku przekazania przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia,
- w wyniku własnej działalności gospodarczej,
- przez inne czynności prawne, w innych wypadkach określonych odrębnymi przepisami<sup>77</sup>.

Oświadczenie woli w imieniu Miasta w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo Prezydent albo działający na podstawie jego upoważnienia Zastępca Prezydenta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez Prezydenta osobą, przy czym w obrocie cywilnoprawnym (umowy, itp.) jako stroną tych czynności wskazuje się „Gminę – Miasto Płock”.

Miasto samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie swojego budżetu, zaś projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami przygotowuje Prezydent, zgodnie z procedurą uchwalania budżetu oraz rodzajami i szczegółowością materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu określo-

---

<sup>76</sup> Art. 58 Statutu Miasta Płocka.

<sup>77</sup> Art. 60 Statutu Miasta Płocka.



nymi przez Radę Miasta. Projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami Prezydent przedkłada Radzie Miasta najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy i przesyła Regionalnej Izbie Obrachunkowej celem zaopiniowania. Bez zgody Prezydenta Rada Miasta nie może wprowadzić w projekcie budżetu zmian powodujących zwiększenie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów. Budżet jest uchwalany do końca roku poprzedzającego rok budżetowy, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. należy podkreślić, iż gospodarka finansowa miasta jest jawna, zaś dyspozycja środkami pieniężnymi Miasta jest oddzielona od kasowego jej wykonania. Wydatki dokonywane są w miarę wpływów dochodów budżetowych w granicach uchwalonych przez Radę Miasta. Do dochodów miasta zalicza się:

- podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach,
- dochody z majątku Miasta,
- subwencja ogólna z budżetu państwa.
- dotacje celowe na realizację zadań zleconych oraz na dofinansowanie zadań własnych,
- wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,
- spadki, zapisy i darowizny,
- inne dochody<sup>78</sup>.

Uchwały Rady dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te będą pokryte. Uchwały te zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Rady. Za prawidłową gospodarkę finansową miasta odpowiada Prezydent.

Część VIII została poświęcona przepisom miejskim. Miasto może stanowić akty prawa miejscowego obowiązujące na jego terenie i mogą być wydawane w zakresie:

- wewnętrznego ustroju miasta oraz jego osiedli,
- organizacji urzędów i instytucji miejskich,

---

<sup>78</sup> Art. 65 Statutu Miasta Płocka.

- zasad i trybu korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- zasad zarządu mieniem miasta<sup>79</sup>.

Natomiast w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących Rada może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzoną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Przepisy miejskie ustanawia Rada w formie uchwały, zaś w wypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać Prezydent w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji Rady<sup>80</sup>.

Część IX statutu zawiera zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego. Referendum przeprowadza Rada z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania i jest ono ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Referendum w sprawie odwołania Rady przed upływem kadencji przeprowadza się wyłącznie na wniosek mieszkańców na podstawie ustawy o referendum lokalnym<sup>81</sup>.

W części X opisano natomiast zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Działalność Rady i Prezydenta jest jawna i każdy obywatel ma prawo do uzyskania informacji, wstępu na sesje Rady i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń Rady i komisji Rady. Udostępnienie dokumentów obywatelowi musi odbywać się w siedzibie Urzędu Miasta w godzinach pracy Urzędu, zaś za zapoznanie się z dokumentami zgodę wyraża Dyrektor Wydziału lub Sekretarz Miasta Płocka. Udostępnienie dokumentów odbywa się na podstawie ustnego żądania obywatela i nie jest wymagane uzasadnienie tego żądania, jednak dokumenty udostępniane są pod nadzorem pracownika udostępniającego dane dokumenty. Warto podkreślić, iż obywatel

---

<sup>79</sup> Art. 68 ust. 2 Statutu Miasta Płocka.

<sup>80</sup> Art. 69 Statutu Miasta Płocka.

<sup>81</sup> Art. 70 Statutu Miasta Płocka.

nie może być przy dostępie do dokumentów ograniczony w czasie. Odmowę udostępnienia należy uzasadnić, podając podstawę prawną<sup>82</sup>. Obywatel ma również prawo sporządzać odpisy, czy też zrobić kopię dokumentów po uzgodnieniu z Dyrektorem Wydziału lub Sekretarzem Miasta Płocka.

W części XI statutu przedstawiono postanowienia przejściowe i końcowe, według których uchwalenie i zmiana statutu wymaga podjęcia przez Radę uchwały, która jest podejmowana zwykłą większością głosów<sup>83</sup>, zaś Statut Miasta podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Art. 77 Statutu Miasta Płocka.

<sup>83</sup> Art. 80 Statutu Miasta Płocka.

<sup>84</sup> Art. 82 Statutu Miasta Płocka.

## ROZDZIAŁ IV

# ISTOTA SAMORZĄDU POWIATOWEGO

### 1. Definicja powiatu

Powiat jest powstałym z mocy prawa, wyodrębnionym związkiem lokalnej społeczności, terytorialną korporacją samorządową, która powołana jest do samodzielnego wykonywania części zadań publicznych (sprawowania administracji publicznej), a także wyposażona w środki realizacji tych zadań<sup>1</sup>. Z. Niewiadomski stwierdza, iż wyodrębnienie powiatu ma podwójny wymiar, gdyż z jednej strony jest to wyodrębnienie organizacyjne, przejawiające się tym, że powiat staje się odrębną strukturą z własnymi władzami pochodzącymi z wyborów, a z drugiej strony jest to wyodrębnienie znajdujące wyraz w odrębnej osobowości prawnej, czyli powiat może być podmiotem praw majątkowych.

A. Korzeniowska i R. Krawczyk definiują powiat jako jednostkę samorządu terytorialnego stanowiącą szczególnego rodzaju system społeczno-gospodarczy, czyli terytorialną korporację samorządową prawa publicznego, której zasadniczymi elementami są:

- mieszkańcy tworzący lokalną wspólnotę powiatową,
- obszar zajmowany przez powiat – terytorium,
- władza sprawowana przez demokratycznie wybierane organy powiatu,
- posiadanie jednostek organizacyjnych<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Z. Niewiadomski, *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1999, s. 27.

<sup>2</sup> A. Korzeniowska, R. Krawczyk, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w] *ABC samorządu terytorialnego*, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz – Łódź 2004, s. 26.

Do wymienionych istotnych cech samorządu powiatowego Z. Leoński dodaje również zadania z zakresu administracji publicznej, do których wykonywania władze powiatu zostały powołane. Wskazuje również na jeszcze jedną ważną cechę samorządu powiatowego, stwierdza, iż wykonywanie zadań publicznych odbywa się na zasadzie samodzielności (decentralizacji), nadzór nad realizacją tych zadań może się zaś odbywać tylko w formie przewidzianej przez prawo, która nie narusza tej samodzielności<sup>3</sup>.

B. Dolnicki stwierdza, iż podmiot samorządu powiatowego stanowi lokalna społeczność zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w związek samorządowy<sup>4</sup>. Związek ten jest powołany przez państwo w celu realizacji jego zadań, czyli realizowania jednego z elementów przedmiotu samorządu<sup>5</sup>. Niewiadomski stwierdza, iż „powiat upodmiotawia lokalne społeczności na tym szczeblu, bowiem w przeciwieństwie do powiatu okresu PRL powiat współczesny nie jest jednostką podziału terytorialnego, w którym funkcjonują władze państwowe, ale terytorialnym związkiem samorządowym ludności zamieszkałej na jego obszarze. W rezultacie każdy z nas, mieszkańców gmin, niezależnie od tego, że jest członkiem wspólnoty gminnej, staje się jednocześnie członkiem wspólnoty powiatowej”<sup>6</sup>. Z. Niewiadomski pisze dalej, że przynależność do tej wspólnoty powstaje z mocy prawa, jest związana z zamieszkiwaniem na określonym terenie i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Podmiotem powiatu jest się niezależnie od uczestnictwa w jego działalności. Wywołuje to konsekwencje zarówno po stronie osoby fizycznej, jak i organów powiatu. Mieszkaniec bowiem nie może odmówić przynależności do samorządu powiatowego, organy tego samorządu zaś nie mogą go z niego wykluczyć<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 114.

<sup>4</sup> B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. Dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Niewiadomski Z., Przemysł 2000, s. 154.

<sup>5</sup> A. Korzeniowska, R. Krawczyk, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w] *ABC samorządu terytorialnego*, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz - Łódź 2004, s. 29.

<sup>6</sup> Z. Niewiadomski, *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1999, s. 27.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 28.

Na podmiot samorządu powiatowego składa się również osobowość prawna, którą ta jednostka posiada. Została ona określona w art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>8</sup>. Osobowość prawną powiatu można podzielić na publicznoprawną i cywilnoprawną, czyli inaczej mówiąc prywatną. Status osobowości publicznoprawnej umożliwia powiatowi nawiązanie stosunków prawnych z organami państwa<sup>9</sup>. Osobowość cywilnoprawna oznacza, poprzez fakt posiadania własnego majątku, samodzielne uczestnictwo w obrocie cywilnoprawnym. Osobowość prawna jest instytucją prawa cywilnego. Uregulowana w Kodeksie Cywilnym osobowość prawna oznacza, iż powiat może być podmiotem praw i obowiązków oraz podejmować czynności o charakterze cywilnoprawnym<sup>10</sup>.

O istocie samorządu powiatowego, oprócz wspólnoty samorządowej i statusu osobowości prawnej, świadczy również status prawny władz tej jednostki. Władze samorządu powiatowego działają poprzez swoje organy. Organem samorządu powiatowego można określić wyodrębnioną organizacyjnie część jednostki powiatowej, w której imieniu działa, na jej rachunek, w zakresie przyznanych kompetencji, z wykorzystaniem środków władczych<sup>11</sup>. Stosownie do art. 8 ustawy powiatowej<sup>12</sup> organami są:

- rada powiatu,
- zarząd powiatu.

Choć ustawa o samorządzie powiatowym nie nadaje statusu organu powiatu staroście powiatu, występuje on jednak w takiej roli, wtedy gdy wydaje decyzje w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, które należą do właściwości powiatu<sup>13</sup>.

Istotę samorządu powiatowego determinuje również określenie jego przedmiotu. Przedmiotem samorządu powiatowego jest po pierwsze terytorium powiatu, po drugie zadania realizowane przez powiat.

---

<sup>8</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>9</sup> A. Korzeniowska, R. Krawczyk, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w] *ABC samorządu terytorialnego*, red. Korzeniowska A., Bydgoszcz - Łódź 2004, s. 29.

<sup>10</sup> M. Iwaszkiewicz, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2000, s. 14.

<sup>11</sup> M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak-Kumorek, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003, s. 229.

<sup>12</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>13</sup> E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 67.

Terytorium samorządu powiatowego stanowi podstawowy element wyodrębnienia tej jednostki samorządowej. Jest to przestrzeń, opisana granicami zasadniczego podziału terytorialnego, na którą rozciąga się zwierzchnictwo lokalnej wspólnoty powiatowej<sup>14</sup>.

Zgodnie z art. 3 ustawy powiatowej<sup>15</sup> powiat jako jednostka obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Przy tworzeniu, łączeniu, podziale i znoszeniu powiatów oraz ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar w miarę możliwości jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych<sup>16</sup>.

Ustalenie terytorium powiatu następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin. Uchwały rad gmin w tej sprawie powinny być poprzedzone przeprowadzonymi przez te rady konsultacjami z mieszkańcami. Jeżeli natomiast zmiana granic powiatu naruszyłaby granicę województwa, wówczas podjęcie takiej decyzji wymaga również zasięgnięcia opinii właściwego sejmiku województwa<sup>17</sup>. P. Rączka stwierdza, iż w przepisach ustawy powiatowej dotyczącej kształtowania terytorium powiatów odzwierciedlenie znalazła zasada wtórności w stosunku do gmin, gdyż terytoria powiatów są budowane na siatce istniejących gmin<sup>18</sup>.

W. Zając wymienia następujące przesłanki, którymi kierowano się w procesie tworzenia powiatów w 1998 r.:

- wykształcone i utrwalone funkcje ponadgminne w stosunku do gmin, które miały wejść w skład powiatu (np. szkoły ponadgimnazjalne),
- potencjał gospodarczy projektowanego powiatu, przekładający się na możliwość realizacji usług publicznych,
- uwarunkowania historyczne i kulturowe,

---

<sup>14</sup> M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak-Kumorek, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003, s. 391.

<sup>15</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>16</sup> M. W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 18.

<sup>17</sup> M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak-Kumorek, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003, s. 392.

<sup>18</sup> P. Rączka, *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny*, Toruń 2011, s. 70.

- akceptacja społeczności lokalnych co do zasięgu terytorialnego i siedziby powiatu,
- uwarunkowania geograficzne, w tym układ sieci osadniczej i jej charakter,
- liczba gmin tworzących powiat, przy założeniu, iż nie powinno ich być mniej niż 5,
- ludność przyszłego powiatu, dla której jako dolną granicę przyjęto liczbę 50 000,
- powierzchnia powiatu<sup>19</sup>.

Drugim z elementów stanowiących o przedmiocie samorządu powiatowego są zadania realizowane przez powiat. Zadania powiatu to nałożone ustawowo zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, polegające na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców powiatu za pomocą określonych ustawowo i pozaustawowo środków finansowych, przy czym zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin<sup>20</sup>. Zadania samorządu powiatowego zostały uregulowane po pierwsze w ustawie o samorządzie powiatowym, a po drugie w ustawach szczególnych. Zadaniem powiatu wynikającymi z ustawy powiatowej są np.: edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna i polityka prorodzinna, natomiast zadaniem wynikających z ustaw szczególnych jest np. nadzór i kontrola starosty powiatu nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy Prawo budowlane<sup>21</sup>.

Zadania powiatu można podzielić na dwie kategorie. Z jednej strony są to zadania własne, wyliczone w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>22</sup>, z drugiej zaś – zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zostało to uregulowane w art. 5 ustawy powiatowej. Z przepisu tego wynika, że powiat może zawierać porozumienia w sprawie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, ale także w sprawach przekazywania zadań publicznych z gminą oraz województwem. Ponadto w art. 7 ustawy ustalono,

<sup>19</sup> W. Zajac, *Zasadniczy podział trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Warszawa 1999, s. 46.

<sup>20</sup> M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak-Kumorek, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003, s. 431.

<sup>21</sup> Dz. U. 2003, nr 207, poz. 2016, z późn. zm.

<sup>22</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.



iż w stanach zagrożenia organy administracji rządowej mogą nakładać na powiaty określone obowiązki<sup>23</sup>.

A. Korzeniowska i R. Krawczyk dzielą zadania samorządu powiatowego na trzy grupy:

1. zadania publiczne o charakterze ponadgminnym,
2. zadania powiatowych służb, inspekcji i straży,
3. zadania z zakresu administracji rządowej<sup>24</sup>.

Zadania realizowane poprzez powiat charakteryzują się tym, że:

- są realizowane na podstawie zasady samodzielności i pomocniczości (subsydiarności),
- zlecając zadania, administracja rządowa powinna przekazać stosowne środki finansowe na ich realizację,
- zakres działania powiatu nie powinien naruszać samodzielności innych jednostek samorządowych, a przede wszystkim samorządu gminnego.

## **2. Władze powiatu**

### **2.1. Rada powiatu - definicja**

W ustawie o samorządzie powiatowym posłużono się pojęciem „władze powiatu” dla określenia podmiotów upoważnionych do rozstrzygania w sprawach powiatu. Pierwotnym adresatem norm kompetencyjnych jest w powiecie wspólnota powiatowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy powiatu. Wspólnota samorządowa podejmuje rozstrzygnięcia bezpośrednio w głosowaniu wyborczym oraz w referendum, jak również za pośrednictwem organów powiatu<sup>25</sup>.

Rada powiatu jest organem zajmującym najwyższą pozycję w strukturze wszystkich organów powiatu o charakterze stanowiącym i kontrolnym<sup>26</sup>. Jako organ stanowiący rada ma prawo w granicach

---

<sup>23</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 114.

<sup>24</sup> Korzeniowska A., Krawczyk R., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w] *ABC samorządu terytorialnego*, red. Korzeniowska A., Bydgoszcz - Łódź 2004, s. 32.

<sup>25</sup> M. Miemiec, *Powiat*, [w] *Prawo administracyjne*, red. Boć J., Wrocław 2000, s. 195.

<sup>26</sup> J. Niczyפורuk, *Rada powiatu*, [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 223.

przewidzianych ustawami podejmować uchwały<sup>27</sup> prawnie wiążące ich adresatów. Uchwały te mogą mieć charakter generalny lub indywidualny. Mogą być także skierowane do organów powiatu bądź do innych podmiotów funkcjonujących na terenie powiatu. Jako organ stanowiący rada powiatu określa m.in. swoją strukturę wewnętrzną, wybiera przewodniczącego rady, zarząd powiatu i uchwała budżet powiatu. Z kolei jako organ kontrolny powiatu może kontrolować działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych pod względem zgodności ich działania z prawem oraz uchwałami rady<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym kadencja rady powiatu trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów<sup>29</sup>. Oznacza to, że rada rozpoczyna swą kadencję w dniu wyborów, natomiast koniec kadencji upływa po 4 latach, w tym samym dniu i miesiącu, co dzień wyborów. Z dniem upływu kadencji ustają także wszystkie funkcje rady, co oznacza, iż jakiegokolwiek działania podejmowane przez nią po tej dacie nie mają mocy prawnej. Rada powiatu nie może swej kadencji ani skrócić, ani przedłużyć. Należy jednak pamiętać, że kadencja rady powiatu może trwać krócej, np. w wyniku odwołania jej w drodze referendum, rozwiązania przez Sejm RP wskutek rzącego naruszenia przez radę Konstytucji lub ustaw, czy też zawieszenia jej przez prezesa Rady Ministrów. Rada powiatu może zostać również rozwiązana wskutek zmian w podziale terytorialnym państwa, np. poprzez włączenie danego powiatu do innego lub połączenia się dwóch powiatów w jeden nowy<sup>30</sup>.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym radni rad powiatowych są wybierani w wyborach bezpośrednich. Artykuł ten stanowi także, iż zasady i tryb przeprowadzenia wyborów do rad powiatowych określa odrębna ustawa. Jest nią uchwalona w dniu 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>31</sup>. Zgodnie z tym aktem prawnym wybory do rad powiatów (podobnie jak i do pozostałych szczebli samorządu

---

<sup>27</sup> A. Szewc, *Proceduralne przesłanki legalności uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w] *Wokół problematyki cywilnoprawnej. Studium teoretycznoprawne*, red. Nowak A., Katowice 1999, s. 24.

<sup>28</sup> K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice – Zielona Góra 1999, s. 33.

<sup>29</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 592.

<sup>30</sup> K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice – Zielona Góra 1999, s. 34.

<sup>31</sup> Dz. U. 2003, nr 159, poz. 1547.

terytorialnego) są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Czynne oraz bierne prawo wyborcze posiada każdy obywatel polski, jak również obywatel innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, który w dniu wyborów ma ukończone 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania danej rady. Nie mają czynnego i biernego prawa wyborczego osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu oraz ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym<sup>32</sup>. Równość wyborów oznacza, że każdemu wyborcy przysługuje jeden głos. Bezpośredniość wyborów polega na tym, że wyborcy wybierają radnych bezpośrednio spośród kandydatów zgłoszonych w okręgach wyborczych<sup>33</sup>.

Z dniem 1 sierpnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>34</sup>, która reguluje prawo wyborcze. Zawiera przepisy dotyczące przeprowadzania wyborów parlamentarnych, wyborów prezydenckich, wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, przepisy o warunkach ich ważności i przepisy karne za przestępstwa popełnione przeciwko wyborom. Wcześniejsze ustawy dotyczące wyborów zostały uchylone zgodnie z art. 10 ustawy o przepisach wprowadzających ustawę Kodeks wyborczy. Z inicjatywą połączenia aktów prawnych, tj. ustawa ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawa o wyborze Prezydenta RP, ustawa ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ustawa ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w jeden akt o nazwie Kodeks wyborczy wystąpił Instytut Spraw Publicznych. Fundacja ta postulowała wprowadzenie zmian do prawa wyborczego takich jak:

- głosowanie korespondencyjne dla Polaków przebywających za granicą,
- wprowadzenie dwudniowego głosowania,
- ujednoczenie godzin otwarcia lokali wyborczych,
- głosowania przez pełnomocnika dla wyborców niepełnosprawnych i powyżej 75 roku życia,
- umieszczania obwieszczeń wyborczych w Internecie,

---

<sup>32</sup> M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 280.

<sup>33</sup> W. Kręcis, *System wyborczy*, [w] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. Skrzydło W., Lublin 1998, s. 215.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

- wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu RP,
- wprowadzenia przejrzystych procedur finansowania kampanii wyborczych<sup>35</sup>.

Radni do rad powiatów są wybierani według formuły proporcjonalnej, z zastosowaniem klauzuli zaporowej 50% w skali powiatu. Przy podziale mandatów w okręgach znajduje zastosowanie metoda d'Hondta<sup>36</sup>. Wybory przeprowadzają powiatowe i obwodowe komisje wyborcze pod nadzorem wojewódzkich komisarzy wyborczych i Państwowej Komisji Wyborczej.

Wybory do rad powiatów zarządza w drodze rozporządzenia prezes Rady Ministrów, nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni od upływu kadencji rad.

Od początku działalności samorządu powiatowego w Polsce ustawowe regulacje określające skład rady powiatu były kilkakrotnie zmieniane. Uchwalona w 1998 r. ustawa powiatowa nie określała liczby radnych w danym powiecie. Normowały to przepisy art. 132 Ordynacji wyborczej. Według tych regulacji w skład rady powiatu miało wchodzić 20 radnych w powiatach liczących nie więcej niż 40 tysięcy mieszkańców oraz po 5 radnych na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, lecz nie więcej niż 60 radnych. Zdecydowane głosy krytyki i sprzeciwu lokalnych społeczności wobec zbyt dużej liczby radnych skłoniły ustawodawcę do podjęcia działań w kierunku zmniejszenia liczby radnych na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego w Polsce. Ustawą z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym zmniejszono liczę radnych powiatu. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy powiatowej w skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 15 w powiatach liczących do 40 tysięcy mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 tysięcy mieszkańców, ale nie więcej niż

---

<sup>35</sup> <http://www.isp.org.pl>

<sup>36</sup> W. Sokół, *Wybory do rad powiatów*, [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 309.

29 radnych<sup>37</sup>. Tę zmianę poprzedziła dyskusja oraz naciski opinii publicznej, co było potwierdzone przeprowadzonymi wówczas licznymi badaniami socjologicznymi Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Zmniejszenie liczby radnych powiatu przyczyniło się do obniżenia kosztów funkcjonowania władz powiatu oraz do wzrostu poziomu sprawności i efektywności działania organu stanowiącego tego szczebla administracji. Pomimo wyraźnej redukcji liczby radnych powiatowych dokonanej w 2002 r. w dalszym ciągu uważa się, że jest ich za wielu, jednakże z działań ustawodawcy wynika, że nie planuje się w najbliższym czasie takich zmian. Podobnie jak w wyborach do rad gmin kandydatów na radnych mogą zgłaszać partie polityczne, stowarzyszenia oraz organizacje społeczne oraz wyborcy. W wyborach do rad powiatów każda kandydatura powinna być poparta podpisami co najmniej dwustu wyborców. Podobny jak w wyborach do samorządu niższego szczebla jest również tryb rejestrowania kandydatów.

W wyborach tych występuje system uporządkowanej listy (według list partyjnych lub alfabetycznie) z jednym głosem. System ten, dając możliwość personalnego wyboru, preferuje przede wszystkim partie polityczne. Stosowana do obliczania liczby mandatów przypadających poszczególnym listom metoda d'Hondta oraz przede wszystkim klauzula zaporowa (uzyskania 5% ważnie oddanych głosów) eliminują mniejsze podmioty polityczne. Powyższe rozwiązania niewątpliwie mają przyczynić się do osiągnięcia progu instytucjonalizacji przez partie polityczne na szczeblu powiatu, szczególnie te partie, które dotychczas nie mogły pochwalić się posiadaniem struktur terenowych na szczeblu gminy<sup>38</sup>.

Wprowadzając zasadę kadencyjności rady powiatu ustawa o samorządzie powiatowym<sup>39</sup> przewiduje możliwość odwołania rady przed upływem kadencji. Jak zostało to wcześniej wspomniane, rada może zostać odwołana przez mieszkańców powiatu w drodze referendum powiatowego, rozwiązana przez Sejm RP lub zawieszona przez Prezesa Rady Ministrów<sup>40</sup>. Rada powiatu może również zostać rozwiązana w przypadku zniesienia lub zmiany granic powiatu<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 91.

<sup>38</sup> M. Granat, *Ustrój prawny samorządu terytorialnego*, [w] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 368.

<sup>39</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>40</sup> M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 281.

<sup>41</sup> *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 94.

Właściwość rady powiatu jest określona w taki sposób, aby zachować prymat organu stanowiącego nad wykonawczym. Ustawodawca w przepisie art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>42</sup> zawarł najważniejsze sprawy powiatu, w których rada ma właściwość wyłączną. Należą do nich:

1. stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu,
2. wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia jego przewodniczącego,
3. powoływanie i odwoływanie na wniosek starosty skarbnika powiatu, będącego głównym księgowym budżetu powiatu,
4. stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej,
5. uchwalanie budżetu powiatu,
6. rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu, z tego tytułu,
7. podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami,
8. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących:
  - zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady powiatu jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu;
  - emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu;
  - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów;
  - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej

---

<sup>42</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

- wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym;
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę;
  - tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich;
  - tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji;
  - współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku;
  - tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek;
9. podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z zakresu administracji rządowej oraz realizowanych w formie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
  10. określanie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
  11. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych,
  12. uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
  13. uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
  14. dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu,
  15. podejmowanie uchwał w sprawach herbu i flagi powiatu,
  16. podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
  17. podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> S. Bułajewski, *Rada powiatu. Pożyczka ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 121.

Funkcje rady powiatu wykraczają poza przyjęte w art. 9 ust. 1 rozróżnienie na stanowiące i kontrolne<sup>44</sup>. Można przychylić się do kategoryzacji funkcji rady powiatu dokonanej przez Z. Ofiarskiego, M. Mokrzyca i B. Rutkowskiego, którzy podzielili je na:

- organizacyjne, jak np. stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu; podejmowanie uchwał w sprawach: tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich, a także tworzenia i przystępowania do spółek, itd.;
- planistyczne, np. uchwalenie budżetu powiatu;
- finansowo-majątkowe, np. podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu;
- osobowe, takie jak wybór i odwołanie zarządu, powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, sekretarza powiatu i skarbnika powiatu;
- kierowniczo-kontrolne, np., stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu<sup>45</sup>.

Określony powyżej katalog czynności zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady powiatu stanowi o podziale zadań między organami powiatu, czyli radą a zarządem. W statucie powiatu mogą być zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady także inne sprawy niewyszczególnione w art. 12, np. podejmowanie uchwał w przedmiocie powierzenia zadań publicznych powiatu innej jednostce samorządu terytorialnego bądź przyjęcia takich zadań do wykonania w drodze porozumienia z organem administracji rządowej. Poszerzenie wykazu spraw należących do wyłącznej właściwości rady nie może natomiast obejmować zadań zastrzeżonych wyraźnie w art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>46</sup> do właściwości zarządu jako organu wykonawczego rady<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> K. Rosińska, *Zasady przeprowadzania kontroli*, [w] *Rada gminy i powiatu oraz jej komisje kontrolują samorząd*, red. Z. Majewski, K. Rosińska, Warszawa 2005, s. 125.

<sup>45</sup> M. Skowroński, *Majątkowe kompetencje rady powiatu* „Gazeta Samorządowa” nr 1 2000, s. 7.

<sup>46</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>47</sup> R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 29.



Jak twierdzi R. Klyszcz, przepis art. 12 nie ustanawia zasady domniemania kompetencji rady w zakresie zadań własnych powiatu, jak to przewiduje dla rady gminy art. 18 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>48</sup>. Nie oznacza to, by ustawa o samorządzie powiatowym<sup>49</sup> nie stwarzała podstaw do rozstrzygnięcia ewentualnych wątpliwości kompetencyjnych między radą i zarządem. Zasadniczy podział właściwości rady i zarządu wynika z funkcji rady jako organu stanowiącego i kontrolnego i funkcji zarządu jako organu wykonawczego. Stąd też o właściwości rady i zarządu przesądza charakter sprawy i czynności, które należy podjąć w celu jej załatwienia. Natomiast zastrzeżenie do wyłącznej właściwości rady powiatu określonych w art. 12 ustawy powiatowej spraw wiąże zarówno zarząd, jak i samą radę. Rada nie może zatem przenosić swoich uprawnień, wyszczególnionych w tym przepisie, na zarząd powiatu<sup>50</sup>.

Generalnie uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>51</sup>). Z zagadnieniem uchwał podejmowanych przez radę powiatu wiąże się szereg regulacji odnoszących się do kwestii nadzoru nad powiatem.

W przypadku podejmowania przez radę uchwał, zgodnie z art. 78 ustawy powiatowej<sup>52</sup>, starosta jest zobowiązany do przedkładania ich wojewodzie w ciągu 7 dni od dnia podjęcia. Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają natomiast przekazaniu w ciągu 2 dni od ich podjęcia. Dodatkowo uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby starosta musi przedłożyć regionalnej izbie obrachunkowej<sup>53</sup>.

Nie zawsze uchwała podjęta przez radę powiatu uzyskuje ważność. Jeśli jej treść jest sprzeczna z prawem, o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru (wojewoda lub Regionalna Izba Obrachunkowa), w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej

---

<sup>48</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>49</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>50</sup> M. Skowroński, *Wyłączne kompetencje rady powiatu*, „Gazeta Samorządowa” nr 41 1999, s. 6.

<sup>51</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>52</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>53</sup> S. Bułajewski, *Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 5 2005, s. 78.

doręczenia. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub w toku tego postępowania, może wstrzymać wykonanie uchwały. Wydając rozstrzygnięcie, organ nadzoru powinien zawrzeć w nim uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 80 ust. 1 stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego<sup>54</sup>. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>55</sup>).

Rada powiatu jest obowiązana do wyboru przewodniczącego rady i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących (art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>56</sup>). Przewodniczący rady nie może wchodzić w skład zarządu powiatu. Wyłącznym zadaniem przewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. W przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący. Rada powiatu nie może w statucie powiatu powierzyć przewodniczącemu rady samoistnych kompetencji. Przewodniczący rady oraz jej wiceprzewodniczący mogą być wybrani jedynie spośród członków rady powiatu. Wybór przewodniczącego rady powinien nastąpić na pierwszej sesji rady, ponieważ jego powołanie jest niezbędną czynnością konstytuującą radę jako organ zdolny do działania. Rada wybiera przewodniczącego oraz od jednego do dwóch wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Rada powiatu może odwołać przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady na wniosek co najmniej jednej czwartej ustawowego składu rady powiatu w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Natomiast w przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczących rada podejmuje uchwałę w sprawie jej przyjęcia zwykłą większością głosów, nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia

---

<sup>54</sup> M. Zaręba, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, „Przegląd Prawa Administracji” nr 58 2004, s. 293.

<sup>55</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>56</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

rezygnacji (art. 14 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym)<sup>57</sup>. Niepodjęcie takiej uchwały w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę z wpływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała (art. 14 ust. 6).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>58</sup> rada powiatu obraduje podczas sesji:

- zwyczajnych, zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, co najmniej jednak raz na kwartał,
- nadzwyczajnych, które mogą być zwołane na wniosek zarządu, starosty lub co najmniej jednej czwartej ustawowego składu rady w ciągu 7 dni od dnia wpłynięcia wniosku (art. 15 ust. 7). Po upływie tego terminu sesję zwołuje starosta w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku<sup>59</sup>.

Permanenna działalność rady nie jest możliwa z uwagi na jej społeczny skład oraz względy praktyczne, dlatego też ustawodawca uznał sesję za jedyną formę działalności rady umożliwiającą jej prawnie skuteczne ustalanie i wyrażanie woli<sup>60</sup>.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>61</sup> pierwszą sesję nowo wybranej rady zwołuje przewodniczący rady poprzedniej kadencji w terminie przypadającym w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad powiatów na obszarze całego kraju. W przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji organów powiatu. Po bezskutecznym upływie siedmiodniowego terminu sesję zwołuje komisarz wyborczy w ciągu 21 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów dla całego kraju lub w wypadku wyborów przedterminowych w ciągu 21 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do rady powiatu<sup>62</sup>. Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzyż, R. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 90.

<sup>58</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>59</sup> B. Dolnicki, *Ustrój powiatu*, [w] *Powiat*, red. Boć J., Wrocław 2001, s. 43.

<sup>60</sup> M. Chmaj, *Sesja rady powiatu* [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 263.

<sup>61</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>62</sup> Art. 15 ust. 4 Ustawy o samorządzie powiatowym - Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

określa minimalną częstotliwość odbywania sesji rady powiatu. Statut powiatu może określić większą częstotliwość zwoływania sesji, nie może jej natomiast zmniejszyć<sup>64</sup>. Powyższe zasady zostały wprowadzone mocą ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym<sup>65</sup>, ustawy o samorządzie powiatowym<sup>66</sup>, ustawy o samorządzie województwa, ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa oraz ustawy o referendum lokalnym z 15 lutego 2002 r.<sup>67</sup>, jak również ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw z 20 kwietnia 2004 r.<sup>68</sup>.

Przebieg sesji rady powiatu jest notowany w protokole określającym: kolejny numer, datę i miejsce odbywania sesji, godzinę jej rozpoczęcia i zakończenia, imiona i nazwiska przewodniczącego rady i osób sporządzających protokół, stwierdzenie prawomocności obrad, odnotowanie przyjęcia protokołu poprzedniej sesji, uchwalony porządek obrad i ich przebieg, głosowanie i wyniki. Do protokołu należy także dołączyć listę obecności radnych, listę zaproszonych gości, teksty uchwał przyjętych przez radę, protokoły głosowań tajnych, zgłoszone na piśmie wnioski niewyłoszone przez radnych, usprawiedliwienia osób nieobecnych, oświadczenia i inne dokumenty złożone na ręce przewodniczącego rady. Nadto protokół sesji rady powiatu powinien być wykładany do publicznego wglądu przed terminem kolejnej sesji.

Zgodnie z gwarancją zasady jawności działalności organów powiatu wyrażoną w art. 8a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>69</sup> obywatele mają prawo wstępu na sesje rady powiatu i na posiedzenia komisji rady, przysługuje im również dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym również z protokołów z posiedzeń organów powiatu i komisji rady<sup>70</sup>.

---

<sup>63</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>64</sup> R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 29.

<sup>65</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>66</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>67</sup> Dz. U. 2002, nr 23, poz. 220.

<sup>68</sup> Dz. U. 2004, nr 102, poz. 1055.

<sup>69</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>70</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 91.

Rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną (art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>71</sup>). Kompetencją komisji rewizyjnej rady powiatu jest opiniowanie wykonania budżetu powiatu, a także występowanie z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Wniosek rady w sprawie absolutorium dla zarządu podlega zaopiniowaniu przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Komisja rewizyjna ponadto wykonuje inne zadania zlecone przez radę powiatu w zakresie kontroli. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>72</sup> uprawnienia kontrolne komisji rewizyjnej nie narusza uprawnień kontrolnych komisji stałych i doraźnych powoływanych przez radę. Komisje stałe i doraźne są pomocniczymi organami rady powiatu. Podejmują działania w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym. Zakres ich działania określa rada powiatu. Komisje podlegają jej w całym obszarze działalności, jedynie ona może udzielać wiążących dyspozycji dotyczących kierunków i sposobów działania. Przedkładają jej swoje plany pracy i sprawozdania z działalności. Komisje stałe rada powiatu powołuje na daną kadencję rady. W trakcie trwania kadencji można dokonywać zmian w składzie stałych komisji. O ile zachodzi potrzeba, rada powiatu może powołać komisje doraźne dla załatwienia konkretnej (incydentalnej) sprawy (np. przygotowanie projektu określonej uchwały rady)<sup>73</sup>.

Komisje rady powiatu są ciałem kolegialnym. Działają zazwyczaj na posiedzeniach i wyrażają swoją wolę, podejmując uchwały. Funkcje komisji mają charakter usługowy wobec rady powiatu, ponieważ ich rola polega przede wszystkim na kontrolowaniu, opiniowaniu, wnioskowaniu lub inspirowaniu. Uznaniu rady powiatu ustawodawca pozostawił powołanie komisji, ustalenie ich liczby i rodzaju, przedmiotu działania i składu osobowego, a także uregulowanie zasad i trybu działania komisji. Rada powołuje komisje uchwałą, w której ustala nazwę komisji, przedmiot działania i jej skład osobowy. Powołanie radnego w skład komisji następuje przez wybór dokonany przez radę w drodze głosowania. Nie ma przeszkód prawnych, aby radny należał do składu

---

<sup>71</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>72</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>73</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 91.

kilku komisji rady, ale diety z tytułu członkostwa może pobierać w nie więcej niż dwóch komisjach<sup>74</sup>.

Oprócz stałych i doraźnych komisji w ramach rady funkcjonować mogą także kluby radnych (art. 18 ustawy o samorządzie powiatowym). O ile jednak komisje rady tworzone są dla usprawnienia obrad rady poprzez merytoryczne opiniowanie projektów uchwał rady powiatu, to przynależność do klubu radnych ma charakter polityczny. Uwidacznia się przede wszystkim w dużych radach, gdzie rozwarstwienie polityczne może ujawnić się ze szczególną ostrością. Ustawa nie określa żadnych zasad tworzenia klubów radnych, odsyłając w całości w tej sprawie do rozwiązań statutowych<sup>75</sup>. Stosownie do art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>76</sup> organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych określa statut.

W artykule 21 ustawy o samorządzie powiatowym zostały wymienione prawa i obowiązki radnego. Zgodnie z tym artykułem radny rady powiatu jest obowiązany przy wykonywaniu mandatu kierować się dobrem powiatowej wspólnoty samorządowej, utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami a także przyjmować zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawiać je organom powiatu do rozpatrzenia. Jednocześnie nie wiążą go instrukcje wyborców. Radny powiatu jest obowiązany brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Obowiązek brania udziału w pracach organów powiatu przez radnego obejmuje w szczególności uczestniczenie w sesji i komisjach rady, do których został wybrany. Przez uczestniczenie w sesji i w pracy komisji rady należy rozumieć przede wszystkim prawo udziału w głosowaniu. Prawo to ulega ograniczeniu jedynie wtedy, gdy głosowanie dotyczy interesu prawnego radnego<sup>77</sup>.

Artykuł 21 ust. 3 stanowi, że w związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Przepis ten stosuje się również do osób

---

<sup>74</sup> H. Gajoch, *Posiedzenie rady gminy i powiatu*, „Wspólnota” nr 38 2008, s. 21.

<sup>75</sup> K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice-Zielona Góra 1999, s. 59.

<sup>76</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>77</sup> R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 40.

wchodzących w skład zarządu<sup>78</sup>. Ochrona prawna funkcjonariuszy publicznych jest ustanowiona i określona przez przepisy prawa karnego i prawa cywilnego. Na płaszczyźnie prawa karnego wyraża się w kwalifikowanej (zastrzonej) odpowiedzialności za naruszenie nietykalności cielesnej radnego podczas lub w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych, za czynną napaść na radnego podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, za wywieranie wpływu przemocą lub groźbą na czynności urzędowe radnego, stosowanie groźby lub przemocy w celu zmuszenia radnego do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej, za znieważenie radnego podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych<sup>79</sup>.

Na płaszczyźnie prawa cywilnego szczególna ochrona prawna radnego powiatu wyraża się w tym, że za szkodę wyrządzoną przez radnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności odpowiedzialność ponosi powiat, w którego imieniu czynność była wykonywana. Jeżeli jednak radny powiatu wyrządził szkodę przy wykonywaniu określonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej lub zleconych przez ustawy albo powierzonych odpowiedzialność za wynikłą stąd szkodę ponoszą powiat i Skarb Państwa solidarnie (art. 420 ust. 2 Kodeksu Cywilnego<sup>80</sup>).

Na zasadach ustalonych przez radę powiatu radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zgodnie z art. 21 ust. 5 maksymalna wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 150% kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>81</sup>. Stosownie do rozporządzenia rady ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do:

- 100% maksymalnej wysokości diety w powiatach powyżej 120 tys. mieszkańców,

---

<sup>78</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>79</sup> Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, z późn. zm.

<sup>80</sup> Dz. U. 1964, nr 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.

<sup>81</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

- 85% maksymalnej, wysokości diety w powiatach od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców,
- 70% maksymalnej wysokości diety w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców<sup>82</sup>.

W artykule 25a ustawy o samorządzie powiatowym<sup>83</sup> zostały zawarte obowiązki radnych powiatów, które są analogiczne do obowiązków radnych gmin i radnych sejmików województw. Zgodnie z tym przepisem radny powiatu nie może podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców, których radny powinien godnie reprezentować i troszczyć się o ich interesy. Podejmując dodatkową działalność, radny nie może powoływać się na swój mandat. Nie może też prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu<sup>84</sup>.

Radni powiatu nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych oraz rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek prawa handlowego z udziałem powiatowych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Zakaz ten jednak nie dotyczy radnych, którzy zostali wyznaczeni do spółek jako reprezentanci mienia powiatowego.

Radni powiatu nie mogą również posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem powiatowych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą te osoby. Udziały lub akcje wykraczające poza pakiet winny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady powiatu. Sankcją za niespełnienie tego warunku jest zakaz uczestnictwa przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących radnemu uprawnień w spółkach, takich jak prawo głosu, prawo do dywidendy, prawo do podziału majątku<sup>85</sup>.

Innym obowiązkiem radnego powiatu jest złożenie oświadczenia o stanie majątkowym, uwzględniającego m.in. dane o posiadanych nieruchomościach, zasobach pieniężnych, prowadzeniu działalności gospodarczej, zajmowaniu stanowisk w spółkach prawa handlowego,

---

<sup>82</sup> Dz. U. 2000, nr 29, poz. 146.

<sup>83</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>84</sup> D. Bąbiak-Kowalska, *Mandat nie wygasa*, „Wspólnota” 4 2004, s. 15.

<sup>85</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.



a także dotyczące majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską. Oświadczenie radny powiatu składa na ręce przewodniczącego rady w terminie 30 dni od objęcia mandatu, czyli od dnia złożenia ślubowania. Kolejne oświadczenie składa się co roku do 30 kwietnia według stanu majątkowego na 31 grudnia roku poprzedniego oraz na dwa miesiące przed datą nowych wyborów do rad powiatów<sup>86</sup>.

Zgodnie z art. 22 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>87</sup> pracodawca jest obowiązany zwolnić radnego z obowiązku wykonywania pracy zawodowej w celu umożliwienia udziału w pracach organów powiatu, czyli w posiedzeniach rady, komisji rady, zarządu powiatu, do których radny został wybrany. Zwolnienie to nie obejmuje udziału radnego w spotkaniach z mieszkańcami. Prawo do zwolnienia z pracy nie oznacza prawa do otrzymania za ten okres wynagrodzenia. Rekompensatę stanowią w tym przypadku diety przysługujące radnemu za udział w pracach organów powiatu.

Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Ochrona ta przysługuje w okresie trwania mandatu radnego, a więc od dnia wyborów do dnia upływu kadencji rady czy np. wygaśnięcia mandatu. Wymóg uzyskania zgody rady dotyczy tylko zamiaru jednostronnego rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę, nie odnosi się natomiast do rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy radnego lub na podstawie porozumienia stron. Powyższy przepis w dalszej części stanowi, że rada powiatu odmawia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu<sup>88</sup>.

Z ustawy o samorządzie powiatowym<sup>89</sup> wynika, że z radnym powiatu nie może być nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatowym powiatu, w którym radny uzyskał mandat. Ograniczenie to stosuje się również do radnego zatrudnionego na stanowisku kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej, bez względu na rodzaj umowy lub innych aktów, na których podstawie nawiązany został z nim stosunek pracy. Ustawa stanowi także, iż przepis ten nie dotyczy radnych

---

<sup>86</sup> K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice-Zielona Góra 1999, s. 67.

<sup>87</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>88</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>89</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

wybranych do zarządu, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru. Zakaz nie obejmuje natomiast zatrudniania radnego w powiatowej jednostce organizacyjnej na innym stanowisku niż kierownika jednostki<sup>90</sup>. Artykuł 23 ust. 4 stanowi, że konsekwencją nawiązania przez radnego stosunku pracy w starostwie powiatowym, w którym uzyskał mandat lub na stanowisku kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej, jest zrzeczenie się przez radnego mandatu<sup>91</sup>.

Kontynuacją omawianych rozstrzygnięć jest artykuł 24 ustawy o samorządzie powiatowym, w którym zapisano, że radny, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w starostwie powiatowym lub pełnił funkcję kierownika jednostki organizacyjnej tego powiatu, gdzie uzyskał mandat, jest obowiązany złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą, przed złożeniem ślubowania. Radny w tym przypadku otrzymuje urlop bezpłatny bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy, zawarty na czas określony, który ustałby przed terminem wygaśnięcia mandatu, przedłuża się do 3 miesięcy po upływie tego terminu. W odniesieniu do radnego pełniącego funkcję kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej termin ten upływa po 6 miesiącach od dnia przejścia lub utworzenia tej jednostki. Niezłożenie przez radnego powyższego wniosku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu<sup>92</sup>.

Po wygaśnięciu mandatu radnego starostwo powiatowe lub powiatowa jednostka organizacyjna przywraca radnego do pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy, z wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu, jakie radny otrzymywałby, gdyby nie korzystał z urlopu bezpłatnego. Radny zgłasza gotowość przystąpienia do pracy w terminie 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu<sup>93</sup>.

## **2.2. Zarząd powiatu - definicja**

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu o charakterze kolegialnym. Kolegialność zarządu powiatu ma m.in. na celu zapewnie-

---

<sup>90</sup> R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 40.

<sup>91</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>92</sup> M. Skowroński, *Urlop bezpłatny dla radnego powiatu*, „Gazeta Samorządowa” nr 23-24 1999, s. 6.

<sup>93</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

nia gminom znajdującym się w powiecie należytej reprezentacji, również w organie wykonawczym. W innym przypadku niektóre gminy mogłyby się poczuć zagrożone, że jednoosobowy organ wykonawczy nie uwzględni należycie interesów na przykład jednej odległej gminy w powiecie, choć oczywiście wiele jest gmin leżących na terenie powiatów, które nie mają swojego przedstawiciela w zarządzie. Zarząd powiatu stanowi obligatoryjny organ wykonawczy powiatu, nie jest to więc wyłącznie organ wykonawczy rady. Wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Zasada ta pozwala na lepsze reprezentowanie interesów gmin w powiecie i zapobiega uprzywilejowaniu przez starostę jednej z nich, np. tej, z której on pochodzi<sup>94</sup>.

Zgodnie z artykułem 26 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>95</sup> w skład zarządu wchodzi: starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Zarząd powiatu liczy łącznie od 3 do 5 osób wraz ze starostą oraz wicestarostą powiatu. Reguła ta została wprowadzona do ustawy powiatowej ustawą zmieniającą ustawy samorządowe z 11 kwietnia 2001 r. W pierwotnym brzmieniu w skład zarządu powiatu wchodził starosta oraz pozostali członkowie zarządu w liczbie od 3 do 5 osób, w tym wicestarosta. Zatem zarząd powiatu mógł łącznie ze starostą liczyć nawet 6 osób<sup>96</sup>.

Członek zarządu powinien legitymować się polskim obywatelstwem. Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie samorządu gminy oraz województwa oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, jak również z mandatem posła lub senatora<sup>97</sup>.

Na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy wybór starosty następuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Rada powiatu wybiera wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Dodać należy, że formuła wyboru wicestarosty i pozostałych członków zarządu powiatu zwykłą większością została wprowadzona dopiero cytowaną wyżej ustawą zmieniającą ustawy samorządowe z kwietnia 2001 r. i zaczęła obowiązywać od kadencji w 2002 r. Przed tą

---

<sup>94</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzyca, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 92.

<sup>95</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>96</sup> Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.

<sup>97</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

zmianą rada powiatu wybierała wszystkich członków zarządu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady<sup>98</sup>. Wybór zarządu musi nastąpić w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą. Ustawa dopuszcza wybór członków zarządu powiatu nie tylko z grona radnych, ale także spoza składu rady<sup>99</sup>.

Z treści ustawy wynika jednoznacznie, że rada powiatu dokonuje odrębnych wyborów zarówno starosty, wicestarosty, jak i pozostałych członków zarządu powiatu w głosowaniu tajnym i w związku z tym istnieje obowiązek podjęcia trzech oddzielnych uchwał. Skład imienny zarządu jest w znacznej części uzależniony od woli starosty, gdyż poza nim, wybieranym w głosowaniu tajnym na wniosek radnych, pozostali członkowie zarządu są wybierani na jego wniosek, co oznacza, że rada powiatu może głosować tylko na tych kandydatów, których przedstawił starosta<sup>100</sup>.

Stosownie do artykułu 29 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>101</sup>, jeżeli rada powiatu nie dokona wyboru zarządu w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Informację o tym właściwy wojewoda zobowiązany jest podać do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu, a nadto ogłosić w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>102</sup>. Czynności te mają na celu poinformowanie społeczności powiatu o nieodpowiedzialnym zachowaniu dotychczasowych radnych powiatu i dają jednocześnie możliwość odpowiedniego przygotowania się do wyboru nowych radnych<sup>103</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 3 ustawy powiatowej<sup>104</sup> po rozwiązaniu rady powiatu z powodu niemożności wyboru zarządu powiatu przeprowadza się wybory przedterminowe. Do czasu wyboru zarządu przez nową radę Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu. Jeżeli rada powiatu,

---

<sup>98</sup> B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 225.

<sup>99</sup> A. Szarek, R. Szarek, *Wybór zarządu powiatu – tajne czy jawne?*, „Współnota” nr 9 1999, s. 22.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>102</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>103</sup> K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice-Zielona Góra 1999, s. 87.

<sup>104</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

wybrana w wyniku wyborów przedterminowych, nie dokona wyboru zarządu w terminie trzech miesięcy, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. W tym przypadku nie przeprowadza się wyborów przedterminowych. Do dnia wyborów rady powiatu na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu powiatu zadania i kompetencje rady i zarządu przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej<sup>105</sup>.

Ustawodawca reguluje na różnych zasadach odwołanie zarządu powiatu, poszczególnych jego członków i starosty. W odniesieniu do zarządu wprowadza odmienne zasady jego odwoływania z powodu nieudzielenia zarządowi absolutorium od odwołania z innych przyczyn<sup>106</sup>. Uchwała rady powiatu w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po ukończeniu roku budżetowego zarząd powiatu został odwołany z innej przyczyny. Rada powiatu powinna rozpoznawać sprawę odwołania zarządu z powodu nieudzielenia absolutorium na innej sesji aniżeli ta, na której została podjęta uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium. Rada rozpoznaje sprawę odwołania zarządu na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium. Przed podjęciem rozstrzygnięcia rada powiatu jest obowiązana zapoznać się z opiniami komisji rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu, regionalnej izby obrachunkowej, dotyczącą wniosku opinią komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, a także uchwałą Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie uchwały rady powiatu o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Rada powiatu podejmuje uchwałę w sprawie odwołania zarządu większością co najmniej trzech piątych ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Nieuzyskanie wymaganej większości oznacza, że mimo nieudzielenia zarządowi absolutorium nadal wypełnia on swoje funkcje. Odwołanie wymaga zatem tzw. kwalifikowanej większości głosów, co znacznie utrudnia zbyt częste stawianie wniosków w sprawie odwołania zarządu. Wzmacnia się przez to jego pozycja jako organu wykonawczego powiatu<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>106</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 94.

<sup>107</sup> K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice-Zielona Góra 1999, s. 92.

Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>108</sup> rada powiatu może odwołać starostę z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Wniosek rady w tej sprawie wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. W takim przypadku odwołanie starosty następuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Głosowanie w sprawie odwołania rada powiatu przeprowadza po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej na następnej sesji po tej, na której zgłoszono wniosek o odwołanie, nie wcześniej jednak niż po upływie jednego miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku. Jeżeli wniosek o odwołanie starosty nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest odpowiednio równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu. Rada powiatu może na uzasadniony wniosek starosty odwołać poszczególnych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym<sup>109</sup>.

W przypadku złożenia rezygnacji przez starostę jej przyjęcie następuje zwykłą większością głosów, zaś na najbliższej sesji rada powiatu podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji całego zarządu. Niepodjęcie tej uchwały jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja rady powiatu<sup>110</sup>.

W przypadku odwołania albo rezygnacji całego zarządu rada powiatu dokonuje wyboru nowego zarządu w ciągu 3 miesięcy od dnia odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji. W przypadku niedokonania wyboru nowego zarządu w terminie 3 miesięcy od dnia odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji rada powiatu zgodnie z art. 29 ulega rozwiązaniu z mocy prawa. W przypadku odwołania członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym rada powiatu dokonuje wyboru nowego członka zarządu w terminie jednego miesiąca od dnia odwołania. Odwołany zarząd powiatu lub jego poszczególni członkowie

---

<sup>108</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>109</sup> B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 240.

<sup>110</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

pełnią dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu lub poszczególnych jego członków. Rada powiatu może zwolnić członka zarządu z tego obowiązku. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku złożenia rezygnacji przez cały zarząd.

W przypadku złożenia rezygnacji z członkostwa w zarządzie przez członka niebędącego jego przewodniczącym rada powiatu podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji i zwolnieniu z pełnienia obowiązków członka zarządu zwykłą większością głosów nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Niepodjęcie przez radę powiatu uchwały w terminie jednego miesiąca jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała. W przypadku złożenia rezygnacji przez członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym starosta jest obowiązany, najpóźniej w ciągu miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji, przedstawić radzie powiatu nową kandydaturę na członka zarządu<sup>111</sup>.

Zgodnie z artykułem 32 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>112</sup> zarząd powiatu, wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Są one wyznaczone w ten sposób, aby nie zapewniały dominacji zarządu nad radą, a także aby podkreślały podległość zarządu powiatu radzie powiatu<sup>113</sup>. W literaturze przedmiotu rozróżnia się funkcję projektodawczą oraz funkcję wykonawczo-zarządzającą zarządu powiatu. Funkcja projektodawcza zarządu nie oznacza, że tylko zarząd jest uprawniony do przedstawiania projektów uchwał (mogą to robić również radni czy komisje rady). Zarząd przede wszystkim inspirował prace rady powiatu, zapewniając jej jednocześnie fachowe wsparcie<sup>114</sup>.

Do zadań zarządu powiatu w szczególności należy przygotowywanie uchwał rady powiatu. Zarząd powiatu jest uprawniony do przedstawienia projektu uchwały w zakresie projektu budżetu powiatu, a także inicjowania zmian budżetu<sup>115</sup>. Odpowiada również za wykonywanie

---

<sup>111</sup> M. Miemiec, *Powiat*, [w] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 198.

<sup>112</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>113</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 95.

<sup>114</sup> M. Stec, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP „Samorząd Terytorialny”* nr 1-2 2002, s. 54.

<sup>115</sup> A. Szewc, *Proceduralne przesłanki legalności uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* [w] *Wokół problematyki cywilnoprawnej. Studium teoretycznoprawne*, red. A. Nowak, Katowice 1999, s. 245.

uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. W realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu. Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną.

### **2.3. Władze powiatu w Płocku - IV kadencja (2010-2014)**

W wyborach samorządowych w 2010 r. wzięło udział 86 348 wyborców, czyli 55,21% uprawnionych do głosowania.

Z woli wyborców Rada Powiatu kadencji 2010-2014 składa się w 49,92% radnych reprezentujących Polskie Stronnictwo Ludowe, w 22,85% radnych z Prawa i Sprawiedliwości, w 13,% reprezentujący Komitet Wyborców z „Nasz Powiat Nasza Gmina”, w 11,93% radnych z Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz 8,42% z Platformy Obywatelskiej. W liczbach bezwzględnych wyniki wyborcze przedstawiały się następująco:

1. Polskie Stronnictwo Ludowe – 13 mandatów,
2. Prawo i Sprawiedliwość – 4 mandaty,
3. Nasz Powiat Nasza Gmina – 3 mandaty,
4. Sojusz Lewicy Demokratycznej – 2 mandaty,
5. Platforma Obywatelska – 1 mandat<sup>116</sup>.

Rada Powiatu tej kadencji reprezentuje 13 osób z wykształceniem wyższym, 9 ze średnim i 1 osoba z wykształceniem zawodowym. Radni legitymują się głównie wykształceniem pedagogicznym, technicznym, a także rolniczym.

W Radzie Powiatu IV kadencji na 23 mandaty, zasiada tylko jedna kobieta Elżbieta Olendrzycka, która swój mandat utrzymuje od I kadencji. W II kadencji piastowała ona funkcję Członka Zarządu Powiatu, zaś w III kadencji – Wiceprzewodniczącej Rady Powiatu.

Oprócz Elżbiety Olendrzyckiej od początku istnienia płockiego samorządu powiatowego w Radzie powiatu zasiadało sześciu radnych:

---

<sup>116</sup> Powiat Płocki dla PSL „Tygodnik Płocki” nr 47 z 23 listopada 2010, s. 5.



1. Adam Sierocki – Przewodniczący Rady Powiat III kadencji i Wiceprzewodniczący rady w II kadencji (PSL),
2. Lech Dąbrowski – Członek Zarządu Powiatu nieprzerwanie od I kadencji (PSL),
3. Tomasz Duda – Członek Zarządu Powiatu nieprzerwanie od I kadencji (PSL),
4. Adam Bartosiak – Członek Zarządu I kadencji oraz przez 5 miesięcy III kadencji, zaś w obecnej kadencji - Wiceprzewodniczący Rady Powiatu (SLD),
5. Daniel Zaborowski – Wiceprzewodniczący Rady II kadencji oraz w obecnej (PIS),
6. Henryk Kamiński (PIS).

Trzecią kadencję pracowali w Radzie Powiatu:

1. Piotr Zgorzelski – od 29 czerwca 2010 r. Starosta Płocki, wybrany ponownie w IV kadencji, Członek Zarządu III kadencji (Piotr Zgorzelski zdobył podczas wyborów w 2010 r. największe poparcie w swoim okręgu, bo aż 26,62% (PSL),
2. Tomasz Skorupski – Wiceprzewodniczący Rady I kadencji (Nie był radnym w II kadencji) (PIS).

Drugą kadencję sprawowało mandat radnego 5 osób:

1. Zbigniew Kisielewski (PSL),
2. Marek Moderacki (PIS),
3. Andrzej Kukliński (PSL),
4. Apoloniary Gruszczyński (PSL),
5. Wiesław Woźniak (z przerwą w III kadencji).

Po raz pierwszy w Radzie Powiatu zasiadło 8 osób i byli to:

1. Marcin Piotrowski (PO),
2. Andrzej Samoraj (PSL),
3. Krzysztof Wielec (PSL),
4. Paweł Jakubowski (PSL),
5. Jarosław Dorobek (Nasz Powiat Nasza Gmina),
6. Jan Boszko (PSL),
7. Wojciech Zmysłowski,
8. Waldemar Zawadzki (PiS).

Rada Powiatu ze swego grona wybrała Przewodniczącego i dwóch Wiceprzewodniczących Rady:

1. Adam Sierocki – Przewodniczący Rady Powiatu (PSL),
2. Adam Zdzisław Bartosiak – Wiceprzewodniczący Rady Powiatu (SLD),
3. Daniel Jan Zaborowski – Wiceprzewodniczący Rad Powiatu (PiS).

Rada Powiatu IV kadencji wybrała Zarząd Powiatu:

1. Michał Boszko – Starosta Płocki (PSL),
2. Jan Ciastek – Wicestarosta (PSL),
3. Lech Dąbrowski – członek Zarządu (PSL),
4. Tomasz Duda – członek Zarządu (PSL),
5. Apolinary Gruszczyński – członek Zarządu (PSL)<sup>117</sup>.

Wybrano także Przewodniczących Komisji Rady Powiatu oraz ich składy osobowe. Przewodniczącymi komisji zostali:

1. Komisji Rewizyjnej – Krzysztof Wielec (PSL),
2. Komisji Budżetu i Finansów – Andrzej Samoraj (PSL),
3. Komisji Spraw Społecznych – Andrzej Kukliński (PSL),
4. Komisji Rozwoju i Gospodarki Zasobami Powiatu – Zbigniew Kisielewski (PSL),
5. Komisji Statutowej – Elżbieta Ołendrzycka (SLD),
6. Komisji do Spraw Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego – Paweł Jakubowski (PSL)<sup>118</sup>.

Podczas IV kadencji Rada powiatu, mając na uwadze doskonalenie powiatowego systemu wspierania rodzin borykających się z trudnościami w wypełnianiu swoich zadań oraz zapewnienie właściwej opieki, wychowania i możliwości kontynuowaniu nauki dzieciom pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodziców, a także pomocy w usamodzielnianiu się, uchwaliła „Powiatowy program pomocy dziecku i rodzinie na lata 2011-2015”. W programie tym wyznaczone zostały cztery priorytetowe obszary działania, takie jak:

1. pomoc rodzinie znajdującej się w sytuacji kryzysowej,

---

<sup>117</sup> A. Sierocki, *O powiecie*, „Powiat Płocki” nr 50 październik – grudzień 2011, s. 6.

<sup>118</sup> J. Ciastek, *Wybory samorządowe 2010*, „Powiat Płocki” nr 46 październik – grudzień 2010, s. 11.

2. pomoc dzieciom przebywającym w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, rodzinach zastępczych, a także wychowankom opuszczającym zastępcze formy opieki,
3. programowanie i rozwój sieci rodzicielstwa zastępczego,
4. doskonalenie zawodowe kadr świadczących pomoc rodzinie i dziecku<sup>119</sup>.

Inna ważną decyzją Rady Powiatu Płockiego IV kadencji było zdeklarowanie się o przystąpieniu do realizacji projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego pod nazwą „Szansa dla Ciebie – lepsza perspektywa dla innych 2014/2015”<sup>120</sup>. Projekt ten ma za zadanie przyczynić się do wzmocnienia jakości usług świadczonych na rynku pracy w zakresie pośrednictwa pracy, a także poradnictwa zawodowego.

Istotną sprawą jest budżet powiatu, który Rada powiatu zdecydowana większością głosów uchwaliła Budżet Powiatu na 2013 r. wraz z Wieloletnią Prognozą finansową na lata 2013-2017, a także „Kierunki działania Zarządu Powiatu na 2013 rok”. Dokumenty te wyznaczyły ramy finansowe i rzeczowe. Według uchwalonego budżetu Rada Powiatu za najważniejsze kierunki działania Zarządu Powiatu w 2013 roku uznała z kolei:

- promowanie wśród osób bezrobotnych aktywnych postaw na rynku pracy,
- poprawę bezpieczeństwa na drogach powiatowych,
- wyrównanie szans edukacyjnych młodzieży,
- wzbogacenie powiatowej oferty kulturalnej i sportowej,
- podnoszenie jakości świadczonych usług publicznych,
- modernizację ewidencji gruntów i budynków<sup>121</sup>.

#### **2.4. Starosta powiatu - istota i Starosta płocki**

Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym<sup>122</sup> nie zaliczają bezpośrednio starosty do kręgu organów powiatu, choć wykonuje on

---

<sup>119</sup> A. Sierocki, *O powiecie*, „Powiat Płocki” nr 47-48 styczeń – czerwiec 2011, s. 5.

<sup>120</sup> A. Sierocki, *Z prac Rady Powiatu*, „Powiat Płocki” nr 53 lipiec – wrzesień 2012, s. 5.

<sup>121</sup> A. Sierocki, *Z prac rady*, „Powiat Płocki” nr 55 styczeń – marzec 2013, s. 6.

<sup>122</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

wiele funkcji właściwych dla organów administracji publicznej. Jednakże ustawodawca nie jest w tym zakresie konsekwentny, ponieważ w art. 89 tej ustawy, w związku z art. 38, stwierdza, iż „przepisów tego rozdziału nadzór nad samorządem powiatowym nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez *organy* powiatów oraz związki powiatów”. Uprawnienie do wydawania tego rodzaju decyzji posiada właśnie starosta. Przepisy ustawy jednocześnie nie negują funkcji starosty jako organu powiatu. Poza tym w ramach podziału organów administracji publicznej na organy kolegialne i monokratyczne wielu autorów zalicza starostę powiatu do kategorii organów monokratycznych<sup>123</sup>.

Rada powiatu wybiera starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym, a dopiero po jego ukonstytuowaniu się na jego wniosek rada wybiera wicestarostę i pozostałych członków zarządu. Jeśli starosta nie wykonuje zadań, które na nim spoczywają, może zostać odwołany<sup>124</sup>. Tryb odwołania starosty został omówiony w poprzedniej części pracy.

Zgodnie z art. 34 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>125</sup> starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz<sup>126</sup>. Zwołuje także posiedzenia zarządu, przygotowuje propozycje porządku obrad i projekty rozstrzygnięć, zapewnia obsługę posiedzeń zarządu.

Starosta pełni funkcję organu administracji publicznej pierwszej instancji. Wydaje decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu<sup>127</sup>. Słusznie twierdzi Ewa Nowacka, że udzielone przez starostę powiatu

---

<sup>123</sup> C. Martysz, *Pozycja prawna monokratyczne organów samorządu terytorialnego* [w] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 117.

<sup>124</sup> E. Stefanowska, *Rada może odwołać starostę*, „Gazeta Samorządowa” nr 4 1999, s. 11.

<sup>125</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>126</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>127</sup> T. Sierżputowski, P. Sitniewski, *Upoważnieni do wykonywania decyzji*, „Wspólnota” nr 5 2004, s. 44.

upoważnienie do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych stanowi dekoncentrację jego uprawnień i nie można przypisywać podmiotom upoważnionym odrębnych kompetencji do wydawania danej kategorii decyzji<sup>128</sup>. Dla skuteczności dokonanego upoważnienia wymagane jest zachowanie formy pisemnej. Upoważnienie powinno wskazywać co najmniej przedmiotowy zakres przekazywanych uprawnień, osobę upoważnioną do ich wykonywania oraz ramy czasowe upoważnienia.

W każdym czasie starosta może cofnąć udzielone upoważnienie do wydawania w jego imieniu decyzji albo ograniczyć jego zakres. Decyzje administracyjne są wydawane w trybie przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego i podlegają kontroli instancyjnej zgodnie z regułami przyjętymi w KPA<sup>129</sup>. Organem właściwym do rozpatrywania odwołań od decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji przez starostę jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej<sup>130</sup>.

Artykuł 34 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>131</sup> stanowi, iż w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia oraz mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Nie dotyczy to wydawania przepisów porządkowych, które może wydawać rada powiatu, a w wyjątkowych sytuacjach, tj. w przypadkach niecierpiących zwłoki, zarząd powiatu. Czynności podjęte przez starostę należące do właściwości zarządu powiatu dla swojej ważności wymagają przedstawienia ich do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu. Rozstrzygnięcia nieprzedstawione do zatwierdzenia przez zarząd tracą moc z końcem dnia najbliższego posiedzenia zarządu. Natomiast rozstrzygnięcia niezatwierdzone tracą moc z dniem odmowy zatwierdzenia. O ile na skutek czynności podjętej przez starostę powstały już uprawnienia na rzecz osób trzecich, utrata mocy prawnej czynności będzie uzależniona z reguły od przeprowadzenia wymaganego przez prawo postępowania weryfikacyjnego.

---

<sup>128</sup> E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 107.

<sup>129</sup> L. Klat-Wertelecka, *Reforma samorządu terytorialnego a Kodeks Postępowania Administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 2000, s. 140.

<sup>130</sup> R. Sawuła, *Model postępowania przed organami wyższego stopnia w samorządowym toku instancji w warunkach reformy ustroju administracji publicznej* [w] *Prawne i społeczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. J. Szreniawski, Przemyśl 2001, s. 64.

<sup>131</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

Zgodnie z artykułem 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>132</sup> starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, jak również powiatowych służb, inspekcji i straży. Zwierzchnictwo starosty wiąże się przede wszystkim z odpowiedzialnością za stan spraw publicznych na obszarze powiatu, w szczególności porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego na danym terenie. Konstrukcja zwierzchnictwa służy więc tutaj wykonywaniu klasycznych funkcji policyjnych<sup>133</sup>.

Starosta za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego na terenie powiatu odpowiada przed radą powiatu i miejscową społecznością. Odpowiedzialność ta ma przede wszystkim charakter polityczno-prawny, co oznacza, że od prawidłowego wykonywania nałożonych zadań zależy akceptacja starosty przez radę powiatu. H. Izdebski i M. Kulesza zdefiniowali konstrukcję zwierzchnictwa starosty względem zespolonych pod jego zwierzchnictwem służb, inspekcji i straży: „Konstrukcja zwierzchnictwa występuje więc wtedy, gdy określona władza administracyjna (starosta) ma uprawnienia kierownicze wobec innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej. Łączy się to z założeniem, że taka władza administracyjna odpowiada za stan spraw publicznych, na który składają się rezultaty działania, na danym terenie, również innych organów administracji publicznej, mających własne, przypisane im ustawami zadania i kompetencje”<sup>134</sup>.

Na poziomie powiatu istnieje przede wszystkim zwierzchnictwo osobowe. Wyraża się ono w uzyskaniu przez starostę wpływu na obsadzanie stanowisk powiatowych komendantów i inspektorów. Jednakże w strukturze powiatu nie występuje zespolenie kompetencyjne w znaczeniu istniejącym w administracji wojewódzkiej. Kierownicy służb, inspekcji i straży działają bowiem zawsze we własnym imieniu i brak jest prawnych możliwości do przejścia ich kompetencji przez starostę<sup>135</sup>. Za pewien rodzaj zespolenia można natomiast uznać

---

<sup>132</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>133</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 199.

<sup>134</sup> Ibidem, s. 201.

<sup>135</sup> B. Dolnicki, *Pozycja prawna przewodniczącego jednostki samorządu terytorialnego* [w] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnych państw prawa*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów – Cisna, s. 171.

czynności, które wynikają ze zwierzchnictwa starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży. Przepis artykułu 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>136</sup> stwierdza, że starosta, sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży: powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli. Należy dodać, iż niektóre uprawnienia wynikają z ustaw odnoszących się do poszczególnych jednostek i są związane z prawem wydawania poleceń ich kierownikom.

Szczególny status starosty, któremu ustawy przyznają bezpośrednio dość szeroki zakres kompetencji, zwłaszcza w zakresie zadań administracji rządowej, powoduje, że rada powiatu ma słabszą pozycję w relacjach ze starostą. To starosta wykonuje większość zadań z zakresu administracji rządowej, które przeważają w powiecie, poza tym reprezentuje Skarb Państwa oraz administrację zespoloną w powiecie, składającą się z powiatowych służb, inspekcji i straży. Można przychylić się do stwierdzenia M. Stahl, iż charakter i liczba przyznanych staroście kompetencji sprawia, że jego stosunki z organami administracji rządowej są szersze niż np. z radą powiatu, biorąc pod uwagę wykonywanie zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty<sup>137</sup>.

W ostatnim okresie pojawiają się koncepcje zmian w ustawodawstwie samorządowym mające na celu wzmocnienie pozycji starosty powiatu wobec społeczności powiatowych poprzez stworzenie instrumentu polegającego na bezpośrednim wyborze starosty powiatowego przez mieszkańców powiatu. Uważa się, że do takiej zmiany powinno się także dostosować wybory rad powiatowych, zmieniając system proporcjonalny na większościowy. W celu zmniejszenia ryzyka napięć i konfliktów w stosunkach starosty z radą powiatu, należy wprowadzić mechanizm wyborczy polegający na tym, że w każdym okręgu wyborczym, na liście komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata na starostę, zgłaszany jest również kandydat na radnego powiatu. Warunkiem zaś zgłoszenia kandydata na radnego powinno być posiadanie i zarejestrowanie listy wyborczej kandydatów na radnych

---

<sup>136</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>137</sup> M. Stahl, *Status powiatu – zagadnienia wybrane*, [w] *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. Dolata S., Opole 2000, s.273.

w większości okręgów wyborczych. Zapewni to przewagę klubu radnych, którzy są nastawieni na konstruktywną współpracę ze starostą<sup>138</sup>.

Starostą Płockim w IV kadencji był Michał Ludwik Boszko. Piastował on swoją funkcję od 1999 r., z przerwą w latach 2010-2011, kiedy to był senatorem VII kadencji. W tym czasie funkcję Starosty Płockiego pełnił Piotr Zgorzelski.

M. Boszko w 1968 r. wstąpił do Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego. W III RP zaangażowany był w działalność Polskiego Stronnictwa Ludowego, początkowo zasiadał w Naczelnym Komitecie Wykonawczym<sup>139</sup>, później został między innymi prezesem struktur gminnych i członkiem zarządu struktur powiatowych tej partii. W latach 1994-1998 był ostatnim przewodniczącym sejmiku samorządowego województwa płockiego. W 1998 r. został radnym sejmiku mazowieckiego, z której to funkcji zrezygnował w związku z powołaniem na urząd starosty płockiego I kadencji. W 2002 r. i 2006 r. był wybierany do Rady Powiatu płockiego. W tych wyborach utrzymywał stanowisko Starosty. W 2001 r. i 2005 r. bez powodzenia kandydował do Sejmu, jednak w 2010 r. po śmierci Janiny Fetlińskiej w katastrofie lotniczej w Smoleńsku PSL zgłosiło go jako kandydata tej partii w wyborach uzupełniających do Senatu w okręgu płockim, rozpisanych na dzień 20 czerwca 2001 r.

W wyborach zdobył 132 427 głosów i tym samym uzyskał mandat senatora. Ślubowanie złożył 2 lipca 2010 r. W wyborach parlamentarnych M. Boszko w 2011 r. bez powodzenia ubiegał się o reelekcję w okręgu nr 38 z ramienia PSL. 26 października 2011 r. został ponownie wybrany na Starostę Płockiego<sup>140</sup>, gdyż ówczesny Starosta Płocki, Piotr Zgorzelski otrzymał mandat poselski.

Jak wspomniano, w latach 2010-2011 Starostą Płockim był Piotr Zgorzelski, z wykształcenia nauczyciel historii. W pierwszej kadencji, od 1998 r., pełnił funkcję zastępcy Wójta Gminy Bielsk, zaś od 2002 r. nieprzerwanie zasiadał w Radzie Powiatu Płockiego. Od 2003 r. do czasu wyboru na stanowisko Starosty Płockiego reprezentował

---

<sup>138</sup> D. Kijowski, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” nr1-2 2005, s. 33.

<sup>139</sup> P. Kwaśniewski, P. Smoleński, *Płocki folwark polski*, „Gazeta Wyborcza” nr 30, „Gazeta Świąteczna” 4 lutego 1995.

<sup>140</sup> *Rada Powiatu Płockiego wybrała Starostę* – [www.powiat-plock.pl](http://www.powiat-plock.pl).



w Płocku Marszałka Adama Struzika, będąc szefem Delegatury Urzędu Marszałkowskiego<sup>141</sup>. W październiku 2011 r. rozpoczął pracę w Sejmie RP jako poseł. W Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej pełni szereg funkcji, np. Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Członka Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka<sup>142</sup>.

## **2.5. Starostwo powiatowe - istota i Starostwo powiatowe w Płocku**

Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego. Starostwo powiatowe jest tylko i wyłącznie aparatem pomocniczym samego powiatu, służącym obsłudze organów powiatu i jako taki nie ma odrębnego bytu prawnego (jest jedynie strukturą pracowniczą)<sup>143</sup>.

Struktura starostwa powiatowego powinna być przede wszystkim dostosowana do zadań powiatu, które ma wykonać. Również powiat, jako jednostka podziału terytorialnego kraju, w istotny sposób kształtuje strukturę starostwa powiatowego. Wymienić można następujące czynniki:

- czynniki geograficzno-przestrzenne (np. wielkość i położenie powiatu, liczba ludności i jej struktura, gęstość zaludnienia, ukształtowanie geograficzne, stopień urbanizacji itp.),
- poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (stopa bezrobocia, zatrudnienie, liczba przedsiębiorstw w powiecie i ich kondycja finansowa itp.),
- stan infrastruktury technicznej i komunikacji (stan dróg publicznych, transport kolejowy, lotniczy i wodny, nowoczesność i łatwość powiązań komunikacyjnych, stopień telefonizacji),
- stan rolnictwa i poziom rozwoju wsi (powierzchnia użytków rolnych i lasów, klasy i stan gleb, wielkość i struktura produkcji rolniczej, liczba mieszkańców utrzymujących się z pracy na roli itp.),
- stan kultury, oświaty, nauki i zdrowia (liczba placówek kulturalnych, oświatowych, naukowych i służby zdrowia itp.)<sup>144</sup>.

---

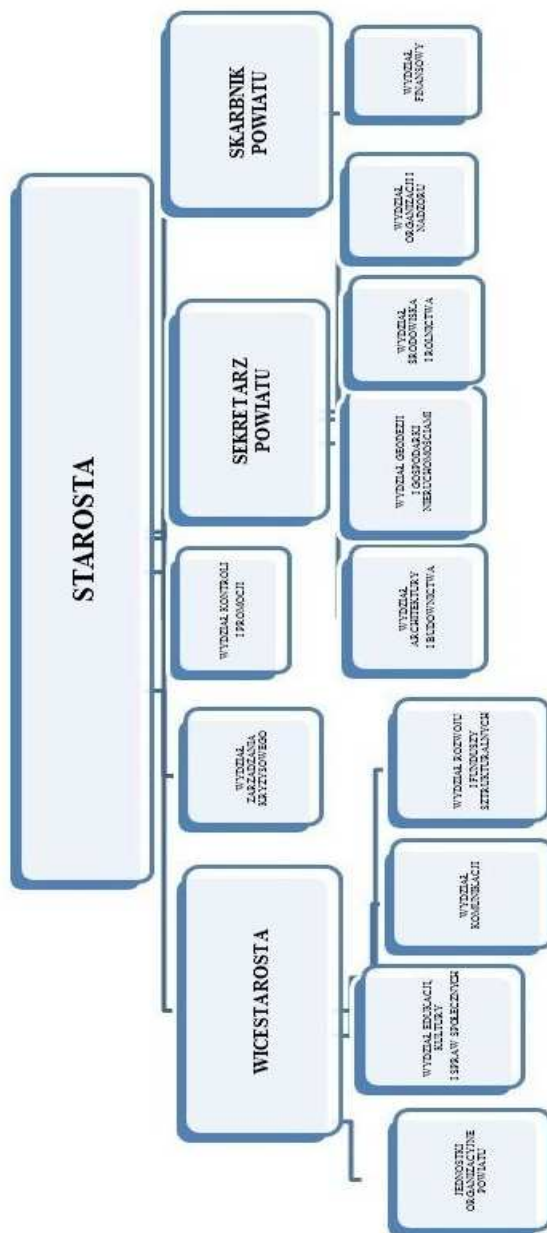
<sup>141</sup> PSL rozwiązuje problemy samorządowców – [www.pslplock.pl](http://www.pslplock.pl).

<sup>142</sup> [www.piotrzgorzelski.pl](http://www.piotrzgorzelski.pl)

<sup>143</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 120.

<sup>144</sup> M. Lesiński, A. Nalepka, *O sposobie projektowania i uwarunkowania struktury organizacyjnej starostwa powiatowego*, „Samorząd Terytorialny” nr 4 1999, s. 26.

**Schemat nr 1:** Struktura organizacyjna Starostwa Powiatowego w Płocku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Starostwa Powiatowego w Płocku

W powiecie plockim zadania projektowania systemu zarządzania powiatem oraz struktury organizacyjnej Starostwa władze traktowały jako nowe i trudne do zrealizowania, gdyż było trudno znaleźć praktyczne odniesienia.

W końcu grudnia 1998 r. Rada powiatu uchwaliła podstawowe akty prawne, czyli Statut i Regulamin Organizacyjny Starostwa oraz jego strukturę z dwunastoma wydziałami i planowanym stanem zatrudnienia na 96 osób<sup>145</sup>. Wkrótce jednak, wiosną 1999 r. Zarząd Powiatu, zważywszy na bardzo wysokie niedoszacowanie budżetu, zaproponował tymczasową redukcję liczby wydziałów do dziewięciu i redukcję stanu zatrudnienia o 19%. Starosta Płocki, a w ślad za nim członkowie zarządu i dyrektorzy zgłosili również wolę dobrowolnego obniżenia swoich pborów. Stan taki trwał do końca 1999 r., jednak wejście w życie nowych przepisów prawnych obligujących powiat do realizacji nowych zadań spowodował kolejną zmianę struktury organizacyjnej (schemat nr 1) i od 2000 r. do dziś w Starostwie istnieje 10 wydziałów, nad którymi nadzór sprawują etatowi członkowie Zarządu Powiatu, Sekretarz i Skarbnik, a zatrudnionych jest około 139 pracowników<sup>146</sup> wykonujących zarówno zadania własne powiatu, jak i zlecone przez administrację rządową.

### 3. Statut Powiatu Plockiego

Aktualny Statut Powiatu Plockiego opublikowany został w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 9 maja 2007 r.<sup>147</sup> i stanowi załącznik do uchwały Nr 29/V/2007 Rady Powiatu Plockiego z dnia 28 lutego 2007 r.

W pierwszej części *Postanowienia ogólne*, statut określa obszar terytorialny, jaki zajmuje powiat, czyli 1796,24 km<sup>2</sup>, a także wymienia gminy, które Powiat Płocki obejmuje, tj.:

1. Miasto i Gmina Drobin,
2. Miasto i Gmina Gąbin,
3. Gmina i Miasto Wyszogród,

---

<sup>145</sup> T. Kępczyński, *Działalność powiatu [w] Ile samorządności*, red. Ż. Puczek, Płock 2002, s. 74.

<sup>146</sup> H. Woźniak, *Ranking najbogatszych urzędników. Z ratusza i starostwa*, „Gazeta Wyborcza - Płock” z 24 maja 2012.

<sup>147</sup> Dz.U. Nr 84 poz. 1941.

4. Gmina Bielsk,
5. Gmina Bodzanów,
6. Gmina Brudzeń Duży,
7. Gmina Bulkowo,
8. Gmina Łąck,
9. Gmina Mała Wieś,
10. Gmina Nowy Duninów,
11. Gmina Radzanowo,
12. Gmina Słubice,
13. Gmina Słupno,
14. Gmina Stara Biała,
15. Gmina Staroźreby.

W tej części statutu wskazana została siedziba władz powiatu, którą jest miasto Płock.

Statut stanowi, iż Powiat Płocki posiada własny herb, barwy, flagę i chorągiew ustanowione przez Radę Powiatu w drodze uchwały<sup>148</sup>.

W drugiej części statutu określono zadania, jakie wykonuje powiat. Należą do nich kwestie:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa, rybactwa śródlądowego i geologii,

---

<sup>148</sup> Uchwała Nr 59/VII/99 Rady Powiatu w Płocku z dnia 10 maja 1999 roku w sprawie ustanowienia herbu Powiatu Płockiego.

- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu,
- przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>149</sup>.

Do zadań publicznych powiatu należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Powiat wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej na mocy ustaw, a także może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy może przekazać jej zadania w formie porozumień z zakresu swojej właściwości. Powiat ma prawo zawierać z innymi jednostkami samorządu terytorialnego porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych, także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Zawarte porozumienia te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. W celu wykonywania zadań tworzy się budżetowe jednostki organizacyjne powiatu płockiego. Do jednostek tych należą:

1. Dom Pomocy Społecznej w Brwilnie,
2. Dom Pomocy Społecznej w Goślicach,
3. Dom Pomocy Społecznej w Koszelewie,
4. Dom Pomocy Społecznej w Nowym Miszewie,
5. Dom Pomocy Społecznej w Zakrzewie,
6. Dom Pomocy Społecznej w Wyszogrodzie,
7. Zespół Szkół im. Stanisława Staszica w Gąbinie,
8. Zespół Szkół im. Leokadii Bergerowej w Płocku,

---

<sup>149</sup> § 6 Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.

9. Zespół Szkół im. Jana Śniadeckiego w Wyszogrodzie,
10. Zespół Szkół Specjalnych w Goślicach,
11. Zespół Szkół im. Jana Pawła II w Staroźrebach,
12. Zespół Szkół w Ciuńkowie,
13. Liceum Ogólnokształcące w Drobinie,
14. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Płocku,
15. Powiatowy Urząd Pracy w Płocku,
16. Zarząd Dróg Powiatowych w Płocku,
17. Rodzinny Dom Dziecka w Nowym Bronowie,
18. Zespół Ekonomiczny Obsługi Szkół w Płocku<sup>150</sup>.

W celu wykonywania zadań powiat może zawierać umowy z innymi podmiotami, jednak powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Trzecia część statutu opisuje organy powiatu i ich kompetencje. Organami powiatu jest Rada powiatu i Zarząd powiatu. Działalność organów powiatu jest jawna, zaś ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje Rady Powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i Komisji Rady Powiatu. Dlatego też, informację o terminie i miejscu odbywania się posiedzeń Rady powiatu, jej Komisji oraz Zarządu powiatu są wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie starostwa, zaś informacji o pracy Zarządu powiatu udzielają: starosta, wicestarosta i członkowie zarządu, a informacji w zakresie zadań powiatu wykonywanych przez powiatowe jednostki organizacyjne oraz powiatowe służby, inspekcje i straże udzielają kierownicy tych jednostek. Co do zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich stosuje się następujące zasady:

- udostępnianie dokumentów i korzystanie z nich wymaga złożenia wniosku w formie ustnej lub pisemnej przez osobę zainteresowaną,

---

<sup>150</sup> Załącznik nr 3 do Statutu Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.

- do udostępniania dokumentów upoważnieni są Dyrektorzy wydziałów starostwa oraz Dyrektorzy jednostek organizacyjnych powiatu na zasadach określonych w regulaminie organizacyjnym tych jednostek,
- udostępnienie dokumentu polega na przedłożeniu żądanego dokumentu do wglądu lub w formie pisemnej zainteresowanemu niezwłocznie, a w sytuacjach uniemożliwiających natychmiastowe udostępnienie, najpóźniej w ciągu trzech dni od daty zgłoszenia wniosku,
- udostępnianie dokumentów takich jak: protokoły sesji Rady powiatu, protokoły posiedzeń Zarządu powiatu, protokoły posiedzeń komisji Rady powiatu, uchwały Zarządu powiatu oraz dokumentów znajdujących się w archiwum zakładowym, jak również tych dokumentów, które nie mogą być udostępnione natychmiast, następuje na pisemny wniosek. Na wniosku odnotowuje się fakt udostępnienia dokumentu,
- warunkiem udostępnienia protokołów: sesji Rady powiatu, posiedzeń Zarządu powiatu oraz Komisji Rady powiatu, jest ich przyjęcie przez te organy,
- udostępnienie dokumentów poprzez wykonanie ich odpisów, kserokopii lub konieczność przekształcenia informacji w formie wskazanej we wniosku może nastąpić wyłącznie po dokonaniu opłaty w wysokości określonej przez starostę w drodze zarządzenia,
- dokumenty udostępnia się do wglądu zainteresowanym w godzinach pracy Starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu i wyłącznie w pomieszczeniu wskazanym przez osobę udostępniającą,
- odmowa udostępnienia dokumentu następuje w formie decyzji wydanej na podstawie przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Udostępnione informacje publiczne winny być oznaczone danymi określającymi jednostkę organizacyjną powiatu lub Wydział starostwa oraz danymi osoby, która udostępniła informację i odpowiada za jej treść oraz datą jej udostępnienia.

Jak w każdym powiecie Rada powiatu jest organem stanowiącym oraz kontrolnym powiatu, a jej kadencja trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. W skład Rady powiatu wchodzi 23 radnych.

Do wyłącznej właściwości Rady powiatu należy:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym oczywiście statutu powiatu, wybór i odwołanie Zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia jego przewodniczącego,
- powoływanie i odwoływanie na wniosek starosty i sekretarza powiatu i skarbnika powiatu będącego głównym księgowym budżetu powiatu<sup>151</sup>.

Rada powiatu ma za zadanie stanowienie Strategii Rozwoju Powiatu Płockiego<sup>152</sup> (aktualna Strategia Rozwoju Powiatu Płockiego do 2015 roku została przyjęta Uchwałą Nr 200/XXI/2001 Rady powiatu z dnia 26 czerwca 2001 roku) i o kierunkach działania Zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności Zarządu, w tym z działalności finansowej, uchwalanie budżetu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium dla Zarządu z tego tytułu. Podejmuje uchwały w sprawach wysokości podatków i opłat, uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy nie stanowią inaczej, emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów i ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez Zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez Zarząd w roku budżetowym, zobowiązań w zakresie podejmowanych inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę. Rada powiatu ma również prawo przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich, tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, współdziałania z innymi powiatami i z gminami jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku, Rada powiatu tworzy, przekształca i likwiduje powiatowe jednostki organizacyjne oraz wyposaża je

---

<sup>151</sup> § 11 Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.

<sup>152</sup> Uchwała Nr 200/XXI/2001 Rady Powiatu z dnia 26 czerwca 2001 roku.



w majątek, podejmuje uchwały w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych, o których mowa w art. 5 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>153</sup>, określa wysokości sumy, do której Zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Ponadto do zadań o związanych z bezpieczeństwem Rada Powiatu uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, a także dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu. Rada Powiatu uchwała powiatowy program przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, podejmuje uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Ponadto posiada kompetencje do podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń, jak również podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji Rady Powiatu. Rada Powiatu wybiera ze swego grona Przewodniczącego i dwóch Wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Organem wykonawczym powiatu jest Zarząd powiatu, który składa się z pięciu osób. W skład Zarządu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie Zarządu w liczbie trzech osób. Według statutu etatowymi członkami Zarządu powiatu są starosta i wicestarosta.

Rada powiatu wybiera w głosowaniu tajnym, starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady, wicestarostę i pozostałych członków Zarządu, na wniosek starosty, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady. Należy podkreślić, iż według statutu członkostwa w Zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie samorządu gminy i województwa oraz zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła albo senatora. Zarząd powiatu wykonuje uchwały Rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa, a także wykonuje zadania Powiatu przy pomocy Starostwa Powiatowego, jednostek organizacyjnych powiatu, w tym Powiatowego Urzędu Pracy.

---

<sup>153</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

Według statutu starosta przede wszystkim wykonuje takie zadania jak:

- organizowanie pracy Zarządu powiatu i Starostwa powiatowego,
- kierowanie bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz,
- w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne,
- starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości Zarządu powiatu. Nie dotyczy to jednak przepisów porządkowych, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym<sup>154</sup>.

Starosta jest również kierownikiem Starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb inspekcji i straży. Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą,
- wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy,
- jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

Starosta składa Radzie powiatu sprawozdanie z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku za rok ubiegły nie później niż do końca stycznia następnego roku kalendarzowego. Sprawozdanie starosty ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Starosta wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości powiatu, chyba, że przepisy szczególne przewidują wydanie decyzji przez Zarząd powiatu. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków Zarządu powiatu, sekretarza powiatu, pracowników starostwa,

---

<sup>154</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji. Pełni funkcję Szefa Obrony Cywilnej Powiatu. Starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, a w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej starosta działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Starosta wydaje też zarządzenia.

Zgodnie z Statutem organizację i zasady funkcjonowania Starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez Radę powiatu na wniosek Zarządu powiatu, zaś zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w Starostwie powiatowym dotyczące jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentów oraz ochrony przed ich uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą określa instrukcja kancelaryjna dla organów powiatu.

Status prawny pracowników starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu określa odrębna ustawa, zaś sekretarza powiatu i skarbnika powiatu, czyli księgowego budżetu powiatu powołuje i odwołuje Rada powiatu na wniosek starosty<sup>155</sup>. Sekretarz i skarbnik powiatu uczestniczą w pracach Zarządu powiatu oraz mogą uczestniczyć w obradach Rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym. Uchwałą Nr 11/III/98 Rady powiatu plockiego z dnia 17 grudnia 1998 r. na sekretarza powiatu plockiego powołany został Tomasz Kępczyński i funkcję tę pełnił nieprzerwanie do stycznia 2013 r. (zmarł 29 stycznia 2013 r.)<sup>156</sup>. Nowym sekretarzem powiatu został Piotr Dyśkiewicz<sup>157</sup>.

Według czwartej części statutu *Akta Prawa Miejscowego* Rada powiatu stanowi na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu, w szczególności w takich sprawach jak np.:

- wymagających uregulowania w statucie powiatu,
- porządkowych,
- szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu,
- zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

---

<sup>155</sup> § 18 Statut Powiatu Plockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.

<sup>156</sup> *Nie żyje Tomasz Kępczyński, Sekretarz Powiatu Plockiego* – [www.plock.Gazeta.pl/plock/1,35710,13315601,nie\\_zyje\\_Tomasz\\_kepczynski](http://www.plock.Gazeta.pl/plock/1,35710,13315601,nie_zyje_Tomasz_kepczynski)

<sup>157</sup> A. Sierocki., *Z prac rady*, „Powiat Płocki” nr 55 styczeń – marzec 2013, s. 6.

W zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach Rada powiatu może wydawać w szczególnie uzasadnionych przypadkach powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to oczywiście niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony naturalnego środowiska albo do zapewnienia porządku, spokoju oraz bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

Akty prawa miejscowego powiatu stanowi Rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. Oczywiście akty prawa miejscowego, ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, a dzień wydania Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego jest dniem ogłoszenia tego aktu. Akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba, że ustawa lub przepis powiatowy stanowi inaczej.

Powiatowe przepisy porządkowe ogłasza się przez ich publikację w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób na terenie powiatu, a przepisy te wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Starostwo powiatowe gromadzi i udostępnia zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy powiatu.

Statut określa także mienie powiatu, czyli własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne. Są nimi:

- samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają taki status,
- osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat.

Powiat jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw oraz obowiązków, które dotyczą mienia powiatu nie należącego do innych powiatowych osób prawnych. Nabycie mienia powiatu następuje, gdy:

- na podstawie ustawy przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z dnia 13 października 1998 r.<sup>158</sup>,
- przez przekazanie w związku z utworzeniem lub zmianą granic powiatu. Przekazanie mienia następuje w drodze porozumienia zainteresowanych powiatów, a w razie braku porozumienia, decyzją Prezesa Rady Ministrów,

---

<sup>158</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 872.

- w wyniku przejęcia od Skarbu Państwa na podstawie porozumienia, przez inne czynności prawne,
- w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Oświadczenia woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie Zarządu lub jeden członek Zarządu i osoba upoważniona przez Zarząd, jednak Zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej.

Powiat nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych powiatowych osób prawnych, chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej, zaś inne powiatowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania powiatu.

Zarząd mieniem powiatu i jego ochrona oczywiście powinny być wykonywane ze szczególną starannością, a za właściwe gospodarowanie mieniem powiatu odpowiedzialny jest Zarząd Powiatu, jak również kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu oraz powiatowych służb, inspekcji i straży.

Szósta część statutu dotyczy finansów powiatu i zgodnie jej przepisami powiat samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu powiatu, zaś „budżet powiatu” statut definiuje, iż jest on planem finansowym obejmującym:

1. dochody i wydatki oraz przychody i rozchody,
2. przychody i wydatki:
  - zakładów budżetowych,
  - gospodarstw pomocniczych,
  - jednostek budżetowych i dochodów własnych,
  - funduszy celowych powiatu.

Budżet powiatu jest uchwalany przez Radę powiatu, na rok kalendarzowy zwany „rokiem budżetowym”. Opracowywanie i przedstawianie do uchwalenia projektu budżetu powiatu, a także inicjatywa

w sprawie zmian budżetu należą do wyłącznej kompetencji Zarządu Powiatu, który przygotowuje i przedstawia Radzie Powiatu nie później niż do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy:

- projekt budżetu powiatu uwzględniający zasady prawa finansowego oraz ustalenia Rady Powiatu,
- materiały informacyjne wymagane przez Radę powiatu.

Rada powiatu nie może bez zgody Zarządu powiatu wprowadzić w projekcie budżetu powiatu zmian powodujących zwiększenie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów. Rada powiatu określa tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, ustalając w szczególności:

- obowiązki jednostek organizacyjnych powiatu oraz powiatowych służb, inspekcji straży w toku prac nad projektem budżetu powiatu,
- wymaganą przez Radę powiatu szczegółowość projektu, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach,
- wymagane materiały informacyjne, które Zarząd powiatu powinien przedstawić Radzie powiatu wraz z projektem uchwały budżetowej,
- terminy obowiązujące w toku prac nad projektem budżetu powiatu.

Uchwała budżetowa powiatu powinna być uchwalona przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. W przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie wskazanym, do czasu uchwalenia budżetu przez Radę powiatu, nie później jednak niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt budżetu przedłożony Radzie powiatu. Jednak w przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie, Regionalna Izba Obrachunkowa ustala budżet powiatu najpóźniej do końca kwietnia roku budżetowego. Do dnia ustalenia budżetu przez Regionalną Izbę Obrachunkową podstawą gospodarki finansowej jest projekt budżetu. W przypadku, gdy dochody i wydatki państwa określa ustawa o prowizorium budżetowym,

Rada Powiatu może uchwalić prowizorium budżetowe powiatu na okres objęty prowizorium budżetowym państwa. Uchwałę budżetową powiatu lub uchwałę, Zarząd powiatu przedkłada Regionalnej Izbie Obrachunkowej w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Uchwały Rady powiatu dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te będą pokryte. Uchwały, które zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Rady.

Według statutu dochodami powiatu są:

1. udziały w podatkach stanowiących dochód państwa w wysokości określonej ustawą,
2. subwencje ogólne,
3. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych powiatu,
4. dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań przez powiatowe służby, inspekcje i strażę,
5. dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat na podstawie odrębnych ustaw,
6. dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych powiatu,
7. odsetki od środków finansowych powiatu gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
8. dochody z majątku powiatu, a nimi mogą być:
  - dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych powiatu,
  - dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z usuwaniem skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz usuwaniem skutków innych klęsk żywiołowych,
  - dotacje z funduszy celowych,
  - środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz środki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi,

- dotacje celowe na zadania realizowane przez powiat na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- spadki, zapisy i darowizny,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych odrębnymi przepisami,
- inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów<sup>159</sup>.

Za prawidłowe wykonywanie budżetu powiatu odpowiada Zarząd powiatu. Przysługuje mu wyłączne prawo:

- zaciągania zobowiązań, mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez Radę powiatu,
- emitowania papierów wartościowych w ramach upoważnień udzielonych przez Radę powiatu,
- dokonywania wydatków budżetowych,
- zgłaszania propozycji zmian w budżecie powiatu,
- dysponowania rezerwą budżetu powiatu,
- blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych ustawą<sup>160</sup>.

Gospodarka środkami publicznymi jest jawna, a wymóg jawności jest spełniany w szczególności poprzez:

1. jawność debaty budżetowej,
2. opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz w Biuletynie Informacji Publicznej uchwały budżetowej,
3. przedstawienie w Biuletynie Informacji Publicznej pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu oraz kwartalnych informacji o wykonaniu budżetu powiatu,

---

<sup>159</sup> § 34 Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.

<sup>160</sup> § 36 Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.



4. umieszczenie przez dyrektorów wydziałów starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz udostępnienie do wglądu w siedzibach jednostek informacji dotyczących:
  - zakresu zadań i usług, wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych, przekazanych na ich realizację,
  - zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych,
  - zasad odpłatności za świadczone usługi.

Zaś radnym powiatu zapewnia się dostęp do:

- dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych,
- informacji o wynikach kontroli finansowych, będących w dyspozycji powiatu.

Bankową obsługę budżetu powiatu wykonuje bank, który został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych z wyjątkiem obsługi finansowej środków na prefinansowanie realizowanych przez powiat projektów, które są obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zaś zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta pomiędzy Zarządem powiatu a bankiem. Jednak Zarząd powiatu może lokować wolne środki budżetowe na rachunkach w innych bankach bez konieczności uzyskania odrębnej zgody Rady powiatu. Zarząd powiatu może również, w granicach upoważnień zamieszczonych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty bankowe w wybranych przez siebie bankach<sup>161</sup>.

Siódma część statutu dotyczy związków, stowarzyszeń i porozumień powiatów. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej powiat płocki może tworzyć związki z innymi powiatami. Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmuje Rada powiatu, zaś prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, związane

---

<sup>161</sup> § 38 Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941

z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Powiat może również:

- zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych,
- tworzyć stowarzyszenia, w tym również z gminami i województwami.

Zasady przystępowania powiatu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy.

Ósma część statutu dotyczy nadzoru nad działalnością powiatu, którą sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz Wojewoda Mazowiecki, a w zakresie spraw finansowych – Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie.

Przedostatnia część statutu nosi tytuł *Skargi i wnioski*. Zgodnie z art. 229 Kodeksu Postępowania Administracyjnego skargi i wnioski kierowane do Rady powiatu dotyczące działalności radnych, Zarządu powiatu, starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych powiatu są przyjmowane przez przewodniczącego Rady Powiatu, rejestrowane w „Centralnym rejestrze skarg i wniosków Starostwa”, a następnie po uzyskaniu opinii, wyjaśnień oraz dokumentacji od starosty lub Zarządu powiatu są przekazywane do Komisji Rewizyjnej w celu przeprowadzenia stosownych czynności i przygotowania stanowiska. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej, po rozpatrzeniu skargi lub wniosku na posiedzeniu Komisji przedkłada w tej sprawie opinię na piśmie przewodniczącemu Rady powiatu. Stanowisko to przewodniczący Rady przedstawia na najbliższej sesji Rady Powiatu, następnie Rada powiatu po zapoznaniu się z opinią Komisji Rewizyjnej, a następnie rozpatrzeniu skargi lub wniosku podejmuje uchwałę, którą wraz z uzasadnieniem przewodniczący Rady przekazuje skarżącemu, zaś skargę lub wniosek skierowaną do Rady powiatu, dla której Rada powiatu nie jest organem właściwym do jej rozpatrzenia i załatwienia, przewodniczący Rady powiatu w terminie siedmiu dni przekazuje do właściwego organu, powiadamiając o niniejszym skarżącego oraz na najbliższej sesji Radę powiatu. Przewodniczący Rady powiatu przyjmuje interesantów w indywidualnych sprawach oraz skarg i wniosków w Starostwie powiatowym w Płocku raz w tygodniu. Informację o terminie

i godzinach przyjęć interesantów w w/w sprawach podaje się na tablicy ogłoszeń Starostwa<sup>162</sup>.

Ostatnia część, czyli *Postanowienia Końcowe* mówi, iż w przypadkach powstania wątpliwości co do treści postanowień niniejszego statutu, wykładni przepisów dokonuje Zarząd powiatu i przedstawia do akceptacji na najbliższej sesji Radzie powiatu<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> § 41 Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.

<sup>163</sup> § 42 Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.

## ROZDZIAŁ V

# NADZÓR NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

### 1. Istota nadzoru

Art. 171 ust. 1 Konstytucji przewiduje sprawowanie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, czyli zgodności z prawem<sup>1</sup>. Kolejne ustawy samorządowe różnie odnosiły się do problemu kryteriów nadzoru. Ustawa o samorządzie gminnym różnicowała kryteria nadzoru nad działalnością gminną w sprawach własnych (czyli kryterium zgodności z prawem) oraz zleconych (czyli dodatkowo kryteria: celowości, rzetelności i gospodarności). Obecny art. 85 ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup> przewiduje, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Przepisy ustaw o samorządzie powiatowym i wojewódzkim od początku przewidują (podobnie jak Konstytucja), że nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu lub województwa sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Podstawą sprawowania nadzoru są przepisy ustawowe, ale „pojęcie zgodności z prawem jako kryterium nadzoru jest znacznie szersze, gdyż obejmuje zarówno przepisy ustaw, jak również rozporządzenia wykonawcze, które zostały wydane na podstawie delegacji ustawowych”<sup>3</sup>.

Do organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego Konstytucja i ustawy samorządowe zaliczają Prezesa Rady Ministrów

---

<sup>1</sup> J. Wojnicki, *Samorządy lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 103.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

<sup>3</sup> Z. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 108.

i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. T. Dębowska-Romanowska uważa, że zorganizowanie regionalnych izb obrachunkowych stanowi „pierwszą próbę w historii nowożytnej Polski wprowadzenia quasi-sądownictwa finansowego w odniesieniu do lokalnej działalności komunalnej”. Ponadto zauważa, że rozwiązanie to ma znaczenie precedensowe i należy je interpretować jako początek niezawisłego sądownictwa finansowego w Polsce<sup>4</sup>.

Specyficzne uprawnienia nadzorcze posiada Sejm, który na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego w przypadku rażącego naruszenia przez ten organ Konstytucji lub ustawy. Jednak należy podkreślić, iż Sejmowi nie zalicza się jednak do organów nadzoru<sup>5</sup>.

Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to nie tylko kompetencji wynikających z ustaw samorządowych, ale również jest tu mowa o kompetencjach przyznanych w innych ustawach.

Organy nadzoru mogą żądać informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Wójt zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, z wyjątkiem aktów ustanawiających przepisy porządkowe, które powinien przekazać w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Na takich samych zasadach wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Podobnie przewodniczący zarządu powiatu lub województwa zobowiązany jest do przedłożenia uchwał rady powiatu lub sejmiku województwa w ciągu 7 dni od ich podjęcia. W przypadku powiatu starosta przedkłada:

- wojewodzie – uchwały rady, z tym iż uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia,

---

<sup>4</sup> T. Dębowska-Romanowska, *System prawny finansów lokalnych* [w] *Samorząd terytorialny*, red. A. Piekara, Z. Niewidomski, Warszawa 1998, s. 393.

<sup>5</sup> D. R. Kijowski, *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Warszawa 1998, s. 3.

- regionalnej izbie obrachunkowej – uchwały budżetowe, uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby.

W ustawie powiatowej ustawodawcy nie udało się rozwiązać dylematu, znanego już z rozwiązań na szczeblu gminnym, związanego z różnicami zakresów:

- uchwał podlegających nadzorowi (uchwał wszystkich organów powiatu),
- uchwał, które winny być przekazane organom nadzoru przez starostę (uchwały rady powiatu oraz uchwały wszystkich organów powiatu związane z wydaniem przepisów porządkowych).

Z jednej strony względy praktyczne skłoniły ustawodawcę do ograniczenia zakresu uchwał przekazywanych obowiązkom organom nadzoru, głównie z uwagi na ich często znaczną liczbę i szczegółowość regulacji, co w praktyce oznaczałoby zarzucenie organów nadzoru dokumentami o zróżnicowanym znaczeniu dla funkcjonowania powiatu. Jednocześnie pamiętać należy o funkcji kontrolnej rad powiatu, które powinny same korygować ewentualne naruszenia prawa przez zarząd<sup>6</sup>. Z drugiej strony oznacza to jednak możliwość braku wiedzy organów nadzoru o treści uchwał zarządu, a czasami nawet o samym ich podjęciu, pomimo faktu, że ich zgodność z prawem powinna być przez te organy sprawdzona. W ustawie o samorządzie województwa zobowiązano marszałka do przedkładania uchwał zarówno sejmiku województwa, ale również zarządu województwa.

W ustawie powiatowej<sup>7</sup>, w przeciwieństwie do ustawy gminnej i wojewódzkiej, pierwotnie nie przyznano organom nadzoru prawa żądania niezbędnych informacji danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu oraz dokonywania wizytacji organizacji powiatowej, obecnie taka regulacja znalazła się w art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym<sup>8</sup> zakłada się, iż termin 7 dni ma charakter instrukcyjny i nie ogranicza uprawnień organu nadzorczego, zaś termin 30 dni liczy się od dnia doręczenia uchwały organowi nadzoru<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 399.

<sup>7</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 roku SA/Wr300/92.

Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu samorządu terytorialnego od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, to zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Termin ten wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego innej jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli organ ten nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez jednostkę samorządu terytorialnego, z upływem odpowiedniego, jednego z wyżej wymienionych terminów. Przepisy te stosuje się odpowiednio do zatwierdzenia, uzgadniania lub opiniowania przez organ samorządu terytorialnego rozstrzygnięć innych organów.

Jeśli uchwała jest sprzeczna z prawem to znaczy, iż jest nieważna z mocy prawa, a orzeczenie organu nadzoru ma charakter deklaratoryjny. Mowa tu jest o istotnym naruszeniu prawa, o czym decyduje zarówno rodzaj przypisów, które zostały złamane, jak i skutki tego naruszenia. W ustawach samorządowych przewidziano zatem w tym zakresie dwa rodzaje środków nadzoru:

- orzeczenie o nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego sprzecznej z prawem w całości lub w części organ nadzoru powinien orzec w terminie nie dłuższym niż 30 dni od jej doręczenia organowi nadzoru, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego,
- wskazanie, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa w przypadku nieistotnego naruszenia prawa (np. błędna podstawa prawna). Organ nadzoru nie stwierdza wtedy nieważności uchwały<sup>10</sup>.

Sąd administracyjny powinien wyznaczyć rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia sprawy do sądu, po upływie terminu,

---

<sup>10</sup> J. Wojnicki, *Samorzędy lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 106.

tj. 30 dni od dnia doręczenia uchwały, zaś organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego i dlatego w tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, a wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały należy do sądu.

Nie stwierdza się nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie lub też gdy uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały z powodu upływu terminu, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, to powinno się orzec o niezgodności uchwały z prawem. Organ nadzoru nie może jednak we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, ale może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego i wtedy uchwała taka traci swą moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem<sup>11</sup>.

Rozwiązanie rady (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) przez Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może nastąpić w razie powtarzającego się naruszenia przez ten organ stanowiący. Rozwiązanie rady równoznaczne jest z rozwiązaniem wszystkich organów jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku rozwiązania rady Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowych organów jednostki samorządu terytorialnego pełni funkcje tych organów<sup>12</sup>.

Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, to wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, to występuje się z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

Podobny tryb będzie dotyczył rozwiązania zarządu powiatu i zarządu województwa. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu, wojewoda wzywa radę powiatu

---

<sup>11</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 403.

<sup>12</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 189.



do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu. W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd województwa, wojewoda wzywa sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu województwa. W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Do czasu wyboru funkcję zarządu i jej przewodniczącego pełni będzie osoba wyznaczona przez wojewodę. W przypadku zarządu województwa wojewoda po analogicznym wezwaniu powinien zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu. Do czasu wyboru nowego zarządu i jej przewodniczącego ich funkcje pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody.

Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy jednostki samorządu terytorialnego i ustanowić zarząd komisaryczny<sup>13</sup> na okres 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę kolejnej kadencji, w przypadku nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów tym organom i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 413.

<sup>14</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 189.

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia, przy czym do złożenia skargi uprawnione są: gmina, powiat, województwo albo związek międzygminny lub związek powiatów, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone.

Odrębnym środkiem jest zarządzenie zastępcze. Jeżeli właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, wbrew obowiązkowi wynikającemu z odpowiednich przepisów ustawowych wskazanych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>15</sup>, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z członkiem zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zastępcą wójta, sekretarzem jednostki samorządu terytorialnego, skarbnikiem jednostki samorządu terytorialnego, kierownikiem samorządowej jednostki organizacyjnej i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego samorządową osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska albo nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. W razie bezskutecznego upływu tego terminu wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

Skargę powszechną przewidują przepisy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym<sup>16</sup>, art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>17</sup> oraz skarga powszechna art. 90 ustawy o samorządzie województwa<sup>18</sup> stanowiąc, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego<sup>19</sup>. W ustawie o samorządzie województwa przewidziano dodatkowy warunek, że mają to być akty

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2001 nr 142 poz. 1590 z późn. zm.

<sup>19</sup> B. Dolnicki, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012, s. 84.

prawa miejscowego, choć trudno jednak wskazać inne akty prawa miejscowego samorządu województwa, niebędące aktami z zakresu administracji publicznej<sup>20</sup>. Przepisy te stosuje się odpowiednio, gdy organ jednostki samorządu terytorialnego nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.

## **2. Uchwały unieważnione w powiecie plockim**

Środki nadzoru decydują o intensywności nadzoru. Ustawy mogą przewidywać mniej lub bardziej intensywne środki nadzoru. Przepisy ustaw samorządowych stanowią, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną, powiatu i województwa tylko w przypadkach określonych ustawami i w sposób określony ustawami. Gdy środek nadzoru przybiera formę „rozstrzygnięcia” (różnego rodzaju akty prawne, które podejmują organy nadzoru), to służy skarga do sądu administracyjnego. W ramach nadzoru można wyróżnić środki kontroli, które mają dostarczać organom nadzoru informacji o działaniu nadzorowanych organów oraz środki korygujące działalność nielegalną. Do środków kontroli należy zaliczyć prawo organów nadzoru do żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu lub województwa. Jedną z form nadzoru może być zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie przez inny organ rozstrzygnięcia jednostki samorządu terytorialnego, które powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia lub jego projektu. Kontrola uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego może prowadzić do stwierdzenia, że kontrolowana uchwała jest zgodna z prawem; w takim przypadku nie stosuje się żadnego środka nadzoru. W razie stwierdzenia naruszenia prawa organ nadzoru musi dokonać oceny, czy naruszenie prawa jest istotne czy nieistotne. Istotne naruszenie prawa powoduje zastosowanie dotkliwego represyjnego środka nadzoru, jakim jest stwierdzenie nieważności uchwały. Przepisy ustaw samorządowych stanowią, że uchwały jednostek samorządu terytorialnego sprzeczne z prawem są nieważne. Nie każda sprzeczność uchwały z prawem pociąga za sobą stwierdzenie nieważności uchwały, chodzi bowiem tylko o taką sprzeczność, która

---

<sup>20</sup> Z. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 219.

stanowi istotne naruszenie prawa. Ocena czy w konkretnym przypadku naruszenie prawa jest istotne czy nie należy do organu nadzoru. Wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub w toku tego postępowania organ nadzoru może wstrzymać wykonanie uchwały. Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego ma charakter deklaratoryjny i działa *ex tunc*. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje organowi, który taką uchwałę wydał, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Do drastycznych, represyjnych środków nadzoru należy zaliczyć:

- zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego,
- rozwiązanie zarządu: gminy, powiatu lub województwa,
- rozwiązanie rady gminy, rady powiatu bądź sejmiku województwa,
- zarządzenie zastępcze.

Jak wspomiano, istotne naruszenie prawa powoduje zastosowanie dotkliwego represyjnego środka nadzoru, jakim jest stwierdzenie nieważności uchwały. Przypadek taki wystąpił w powiecie plockim. W ramach rozstrzygnięć nadzorczych czterokrotnie organ nadzoru jakim jest Regionalna Izba Obrachunkowa orzekła o nieważności uchwał Rady powiatu w Płocku, w tym trzy razy problem ten związany był tematycznie z tą samą sprawą, czyli zwrotem kosztów podróży dla radnych funkcyjnych. Rozstrzygnięcia te dotyczyły następujących uchwał:

- nr 20 i 21/IV/98 z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wysokości kosztów diety oraz ryczałtu pieniężnego z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady powiatu plockiego,
- uchwały nr 33/VI/99 z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na 1999 r.,
- nr 41 i 42/VI/99 z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie zmiany 2 uchwał nr 20 i 21/IV/98 z dnia 30 grudnia 1998 r.,
- nr 52/VII/99 z dnia 10 maja 1999 r. w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady powiatu oraz radnych nieetatowych członków Zarządu powiatu.

Problem ten należy uznać za interesujący, dlatego też wymaga szczegółowej analizy. Sytuacja rozpoczęła się w roku 1998, kiedy to Rada powiatu płockiego w dniu 30 grudnia uchwaliła dwie uchwały Nr 20/IV/98 i 21/IV/98 w sprawie ustalenia wysokości diety oraz ryczałtu pieniężnego z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady powiatu płockiego. Organ nadzorczy jakim jest Wojewoda Mazowiecki nie miał zastrzeżeń co do wyżej wymienionych uchwał, jednak Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło nieważność części tychże uchwał wydając uchwałę nr 18/K/99 w sprawie stwierdzenia nieważności w części Uchwał nr 20/IV/98 i 21/IV/98 Rady powiatu płockiego z dnia 30 grudnia 1998 r., ponieważ w opinii Kolegium RIO naruszały one przepisy prawa. Uchwały Rady Powiatu zostały doręczone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Zespół w Płocku w dniu 1 marca 1999 r., czyli z naruszeniem terminu określonego w art. 78 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>21</sup>. Postanowienia Rady Powiatu w obydwu uchwałach dotyczące ustalenia miesięcznego ryczałtu pieniężnego tytułem zwrotu kosztów podróży służbowych naruszają przepis artykułu 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>22</sup>, który w sposób jednoznaczny stanowi, że Rada Powiatu ustala zasady zwrotu kosztów podróży służbowych radnym, nie zaś wysokość miesięcznego ryczałtu pieniężnego, jak to określono w przedmiotowych uchwałach. Ponadto Kolegium RIO zwróciło uwagę władzom Powiatu płockiego, iż w podstawie prawnej badanych uchwał brak jest nazwy i numerów dzienników promulgacyjnych, w których opublikowano akty prawne, na które powołuje się Rada powiatu.

Władze powiatu w Płocku, biorąc pod uwagę uchwałę nr 18/K/99 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 10 marca 1999 r. w sprawie stwierdzenia nieważności w części Uchwał nr 20/IV/98 i 21/IV/98 Rady powiatu płockiego z dnia 30 grudnia 1998 r., wydała w dniu 30 marca 1999 r. uchwały Nr 41/VI/99 i 42/VI/99, które zmieniły uchwały Nr 20/IV/98 i 21/IV/98. Jednak sytuacja się powtórzyła i ponownie Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzorczy, nie miał zastrzeżeń, zaś Regionalna Izba Obrachunkowa po raz kolejny stwierdziła, iż uchwały te naruszają przepisy prawa. Po raz drugi Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wydało uchwałę nr 71/K/99

---

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

w dniu 28 kwietnia 1999 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Nr 41/VI/99 i 42/VI/99 Rady powiatu w Płocku z dnia 30 marca 1999 r.

Tym razem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, iż uchwały zostały doręczone w dniu 8 kwietnia 1999 r., czyli w ustawowym terminie, ale ponownie naruszają przepisy prawa, ponieważ postanowienia Rady powiatu w obydwu uchwałach dotyczące zwrotu kosztów podróży służbowych dla Przewodniczącego Rady powiatu i jego zastępców są sprzeczne z artykułem 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>23</sup>, gdyż upoważniają Radę powiatu do ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży dla radnych, czyli i dla Przewodniczącego jak i dla jego zastępców. Kolejny zarzut Kolegium RIO to, że obie uchwały nie precyzują zasad zwrotu kosztów podróży, ponieważ zdaniem Kolegium RIO, zapis postanowienia Rady Powiatu w Płocku w tych uchwałach jest wieloznaczny i przez to sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa.

Po raz kolejny władze powiatu w Płocku, biorąc pod uwagę uchwałę nr 71/K/99 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Nr 41/VI/99 i 42/VI/99 Rady Powiatu w Płocku z dnia 30 marca 1999 r., wydały kolejne cztery uchwały, które dotyczyły tematu zwrotu kosztów podróży i były to:

- uchwała Nr 50 /VII/99 Rady powiatu w Płocku z dnia 10 maja 1999 r. w sprawie zmiany § 4 uchwał Nr 19/IV/98 oraz zmiany § 3 uchwał Nr 20/IV/98 i 21/IV/98 Rady powiatu płockiego z dnia 30 grudnia 1998 r. dotyczących ustalenia wysokości diet oraz ryczałtu pieniężnego z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych,
- uchwała Nr 51 /VII/99 Rady powiatu w Płocku z dnia 10 maja 1999 r. w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych,
- uchwała Nr 52 /VII/99 Rady powiatu w Płocku z dnia 10 maja 1999 r. w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady powiatu oraz radnych – nieetatowych członków Zarządu powiatu,
- uchwała Nr 53 /VII/99 Rady powiatu w Płocku z dnia 10 maja 1999 r. w sprawie zmian zasad ustalenia diet dla radnych – nieetatowych członków Zarządu powiatu.

---

<sup>23</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

Jednak i tym razem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, stwierdziło nieważność uchwały Nr 52/VII/99 i wydało w dniu 9 czerwca 1999 r. uchwałę nr 138/K/99. Kolegium RIO w swoim uzasadnieniu stwierdziło, iż postanowienia Rady powiatu zawarte w §§ 1, 2 i 3 badanej uchwały „w sprawie zwrotu kosztów podróży służbowych dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady powiatu oraz radnych nieetatowych członków Zarządu powiatu” – pozostają w sprzeczności z przepisami artykułu 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>24</sup>, ponieważ przepis ten jak już wcześniej Kolegium RIO w swoich dwóch rozstrzygnięciach nadzorczych wskazywało, uprawnia Rady powiatu do uchwalania zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych, zaś Rada powiatu w Płocku w swojej już kolejnej uchwale, ustala „miesięczną należność” dla Przewodniczącego rady i jego zastępców oraz nieetatowych członków Zarządu. Kolegium RIO po raz kolejny stwierdziło, iż władze Powiatu Płockiego nie określają zasad, tylko uchwalają w formie ryczałtu dodatkowe wynagrodzenie (należności) dla osób pełniących funkcje.

Kolegium RIO uważa, iż w artykule 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>25</sup>, zawarty przepis daje podstawę do zwrotu faktycznie poniesionych kosztów podróży służbowych i to według zasad określonych przez radę, jednak podkreśla, iż podróż służbowa jest podróżą związaną z wykonywaniem zleconych przez radę zadań w ramach mandatu i poza stałą siedzibą rady powiatu. Czyli zwrot kosztów powinien dotyczyć faktycznie poniesionych wydatków w czasie podróży służbowej, poza tym zasady ustalane przez Radę powiatu powinny respektować, fakt iż wydatki radnego mają być zwrócone, ale mają być oparte na udokumentowanych, faktycznych kosztach, a nie na kosztach hipotetycznych czy też planowanych.

Poza tym Kolegium RIO, stwierdziło, że Rada powiatu ustaliła już zasady zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych w swojej uchwale Nr 51/VII/99, więc ustalenie zasad zwrotu kosztów podróży służbowych w sposób odrębny dla radnych wykonujących określone funkcje w Radzie powiatu, uznana za działanie nieuzasadnione i sprzeczne z przepisami artykułu 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

W odniesieniu do uchwały nr 138/K/99 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 52/VII/99 Rady powiatu w Płocku z dnia 10 maja 1999 r., Zarząd Powiatu postanowił wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Uchwała Nr 40/99 Zarządu powiatu w Płocku z dnia 6 lipca 1999 r.). Należy również zaznaczyć, iż organ nadzorczy jakim jest Wojewoda Mazowiecki nie podejmował w 1999 r. rozstrzygnięć stwierdzających nieważność uchwał Rady powiatu w Płocku.

Skarga na uchwałę nr 138/K/99 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 52/VII/99 Rady powiatu płockiego z dnia 10 maja 1999 r., została złożona 12 lipca 1999 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie poprzez Zarząd powiatu płockiego. Władze powiatu płockiego na podstawie art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>27</sup> wniosły o uchylenie zaskarżonej uchwały jako niezgodnej z prawem, a także wstrzymanie wykonania rozstrzygnięcia nadzorczego do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Władze powiatu płockiego w swojej skardze stwierdziły, że nie zgadzają się z zarzutami i uważają, iż rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezgodne z obowiązującym prawem, ponieważ zgodnie z artykułem 2 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>28</sup> powiat wykonuje określone ustawami zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jego samodzielność podlega ochronie prawnej. Jednak w tym przypadku samodzielność ta została ograniczona środkami prawnym organów nadzorczych sprawowanymi na podstawie kryterium zgodności działań powiatu z prawem.

Stosownie do postanowień art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>29</sup> na zasadach ustalonych przez Radę powiatu, z zastrzeżeniem ust. 5 radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wykładnia gramatyczna art. 21 ust. 4 wskazuje w sposób nie budzący wątpliwości, iż jest to przepis kompetencyjny, przyznający Radzie powiatu prawo do określenia zasad przyznawania

---

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.



radnym diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Prawo to, jak wynika z zapisów ustawowych, doznaje jednych ograniczeń w stosunku do wysokości diet radnych poprzez przepis zawarty w ust. 5, który upoważnia ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia, w drodze rozporządzenia maksymalnej wysokości diet. Natomiast kwestia ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych pozostawiona została przez ustawodawcę do rozstrzygnięcia Radzie powiatu.

W artykule 21 ust. 4 ustawodawca użył pojęcia „zasady”, a pojęcie to według Słownika Języka Polskiego PWN (pod red. M. Szymczak, Warszawa 1981) oznacza normy postępowania uznane przez kogoś za obowiązujące. Za obowiązującą normę postępowania Rada powiatu uznała, iż tytułem zwrotu kosztów podróży służbowych za używanie prywatnych samochodów do celów związanych z działalnością Rady powiatu i jej organów przez osoby pełniące określone funkcje, ustalana będzie miesięcznie ogólna kwota należności za określoną ilość kilometrów, która zaś będzie pomnożona przez stawkę obowiązującą za 1 km przebiegu samochodu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup> określonej w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 1998 r. w sprawie warunków ustalania zasad zwrotu kosztów użytkowania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy<sup>30</sup>. W tej sytuacji zarzut, że Rada powiatu nie ustaliła zasad zwrotu kosztów podróży służbowych pozostaje, zdaniem władz powiatu płockiego, w oczywistej sprzeczności z treścią uchwały. Tym bardziej za nietrafny Rada powiatu uznała zarzut organu nadzoru, iż postanowienia uchwały dotyczą dodatkowego wynagrodzenia (należności), a nie zwrotu kosztów podróży służbowych. Z treści uchwały nie wynika, że Rada powiatu ustalała wynagrodzenie w swej uchwale, bowiem nie użyto nawet takiego zwrotu. Termin ogólna miesięczna należność użyty w uchwale znany jest innym przepisom dotyczącym zasad ustalania zwrotu kosztów przejazdu, jak np. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych na obszarze kraju<sup>31</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami nie oznaczają one, a nawet

---

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 239

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 454

wykluczają uznanie należności z tego tytułu za wynagrodzenie. Zatem władze powiatu plockiego uznały, że organ nadzoru dokonał błędnej analizy treści uchwały, ponieważ dostrzegł treści nawet nie wyróżnione i niezamierzone przez Radę powiatu.

Z kolejnym zarzutem, że Rada powiatu nie mogła uregulować w odrębnej uchwale zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych pełniących określone funkcje, władze Powiatu plockiego nie mogły się zgodzić, gdyż skoro ustawodawca stworzył możliwość Radzie powiatu do ustalania zasad zwrotu kosztów podróży służbowych, to Rada Powiatu w zakresie upoważnienia ustawowego władna jest uregulować odmienne kwestie zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych pełniących określone funkcje, bowiem takie unormowanie nie pozostaje w sprzeczności z pojęciem zasad, o których mowa w art. 21 ust. 4 i nie ma też prawnego obowiązku, iż taka regulacja winna następować w jednym akcie prawnym.

Wykładnia dokonana przez organ nadzoru art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym stwierdza, iż przepis ten daje wyłącznie podstawę do zwrotu faktycznie poniesionych wydatków w czasie podróży służbowych jest wykroczeniem poza ramy normy ustalonej przez ustawodawcę i stanowi dowolną interpretację nie znajdującą uzasadnienia w treści wyżej wymienionego przepisu.

Zdaniem władz powiatu plockiego skoro sam ustawodawca nie ograniczył w tym względzie uprawnień Rady powiatu, to organ nadzoru nie jest władny w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego wprowadzić tych ograniczeń.

Stwierdzenie, że zasady ustalone przez Radę powiatu w badanej uchwale winny respektować fakt, że wydatki radnego mają być zwrócone, a więc oparte na udokumentowanych, faktycznych kosztach, nie zaś na kosztach hipotetycznych, czy planowanych stanowi w swej istocie zalecanie jaki ma być zapis w konkretnej uchwale Rady Powiatu. Powyższe stanowi przekroczenie uprawnień organu nadzoru, co do badania zgodności z prawem uchwał i nosi znamiona badania celowościowego do czego organ nadzoru nie ma uprawnień. Należy podkreślić, iż Sąd Najwyższy uznając, iż rozstrzygnięcia organów nadzoru mają charakter uznaniowy dokonał ograniczenia tego uznania poprzez nałożenie na organy nadzoru obowiązku szczegółowego i jasnego uzasadnienia ich orzeczeń zarówno co do faktów, jak i do prawa, tak by nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności spraw

zostały głęboko rozważone i ocenione a rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją<sup>32</sup>.

W odpowiedzi na skargę władz Powiatu Płockiego Kolegium RIO wniosło o oddalenie skargi i podtrzymało swą argumentację prawną, która została zawarta w uchwale nr 138/K/99 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały nr 52/VII/99 Rady powiatu w Płocku z dnia 10 maja 1999 r.

Kolegium RIO stwierdziło, iż wbrew twierdzeniom władz Powiatu płockiego nie nastąpiło naruszenie prawa w rozstrzygnięciu nadzorczym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej poprzez błędną wykładnię przepisu artykułu 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>33</sup> oraz naruszenie samodzielności powiatu, o której mowa w artykule 2 ust. 1 i 3 wymienionej wyżej ustawie.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej postanowienia Rady Powiatu zawarte w §1, 2 i 3 badanej uchwały w sprawie zwrotu kosztów podróży służbowych Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady powiatu oraz radnych nieetatowych członków Zarządu powiatu, pozostaje w rażącej sprzeczności z przepisami art. 21 ust 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>34</sup>. Przepis ten uprawnia rady powiatu do uchwalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych, a tymczasem Rada powiatu w Płocku ustalając miesięczną należność dla Przewodniczącego Rady i jego Zastępców oraz nieetatowych członków Zarządu nie uchwaliła owych zasad, lecz uchwaliła w formie ryczałtowej dodatkowe wynagrodzenia (należności) dla osób pełniących te funkcje. W tym miejscu należy również dodać, iż ten fakt wskazywano już wcześniej w dwóch rozstrzygnięciach nadzorczych.

W uzasadnieniu do swojej uchwały organ nadzoru wskazał, iż przepis zawarty w wyżej wymienionym artykule daje podstawę do zwrotu faktycznie poniesionych kosztów podróży służbowych i to według zasad określonych przez radę. Zaś Rada powiatu ustaliła jako zasadę zwrotu kosztów podróży służbowych „miesięczną należność” za: 3000 km w przypadku Przewodniczącego Rady, 750 km w przypadku Wiceprzewodniczących, 2500 km w przypadku radnych nieetatowych

---

<sup>32</sup> Wyrok Sadu najwyższego z dnia 7 października 1997 r. -III RN/974

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>34</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

Członków Zarządu, pomnożoną przez stawkę obowiązującą za 1 km przebiegu samochodu osobowego o pojemności 900 cm<sup>3</sup> określonej w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 26 marca 1998 r. w sprawie warunków ustalania zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy<sup>35</sup>.

Przyjęty przez Radę powiatu system rozliczania kosztów podróży służbowych w formie ryczałtowej wynika ze stosunku pracy, zaś podstawą zwrotu tychże kosztów zgodnie z § 1 wyżej wymienionego rozporządzenia jest umowa czysto prawna zawarta między pracodawcą, a pracownikiem. Radni samorządu terytorialnego nie nawiązują stosunku pracy z samorządem, stąd brak jest podstawy do zawarcia umowy. A zatem ustalenie miesięcznego ryczałtu pieniężnego tytułem zwrotu kosztów podróży dla radnych samorządu terytorialnego, w tym także przewodniczącego rady i jego zastępców oraz nietatowych członków Zarządu pozostaje w rażącej sprzeczności z przytoczonymi przepisami prawa. Dlatego też, Kolegium zajęło stanowisko, iż przepis artykułu 21 ust. 4 o samorządzie powiatowym nie dawał prawa podejmowania uchwał przez Radę powiatu przyznających radnym powiatu uprawnienia do uzyskiwania zwrotu kosztów podróży w wysokości innej niż wynikających z faktycznie poniesionych wydatków. Użyty w § 1, 2 i 3 Uchwały Rady powiatu termin „ustala się miesięczne ogólną kwotę należności” oznacza, iż jest to stałe wynagrodzenie, bez względu czy osoby, którym to wynagrodzenie przyznano odbyły daną podróż, czy też nie. A zatem Kolegium RIO uważało, że nie można traktować jako kosztów podróży służbowych przyznania przez Radę określonych kwot należności przed odbyciem owej podróży, czy też przyznania kwot nie odpowiadających wysokością faktycznie poniesionym kosztom. Zwrot kosztów podróży służbowych dokonywany jest więc w wysokości kosztów rzeczywiście poniesionych, których ostatecznie rozliczenie następuje każdorazowo po odbyciu takiej podróży. Podróżą służbową jest bowiem wykonywanie zadań na podstawie polecenia wyjazdu poza miejscowość, w której mają siedzibę organy samorządu, o czym Rada powiatu postanowiła już wcześniej podejmując Uchwałę nr 51/VII/99 w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych.

---

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 239.

Dlatego zdaniem Kolegium uchwała Rady powiatu, w stosunku do której wydane zostało orzeczenie nadzorcze, jest sprawą sprzeczną z prawem, ponieważ powołując się na przepis artykułu 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>36</sup> odmiennie niż przepis kształtuje przyznane radnemu uprawnienia.

Kolegium RIO stwierdziło, iż Rada powiatu w Płocku nie powinna traktować rozstrzygnięć nadzorczych jako zalecenia dla Rady powiatu, a także władze powiatu w Płocku nie powinny zarzucać organowi nadzorcemu przekraczania uprawnień i doszukiwać się znamion badania celowościowego rozstrzygnięciu wydanym w oparciu o kryterium zgodności z prawem, ponieważ do oceny zgodności z prawem uchwały Rady powiatu, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wzięło pod uwagę przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie uregulowanej w uchwale.

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu sprawy ze skargi powiatu Płockiego na uchwałę nr 138/K/99 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 9 czerwca 1999 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 52/VII/99 Rady powiatu w Płocku z 10 maja 1999 r., wydał wyrok w dniu 3 grudnia 1999 r.<sup>37</sup>, w którym uchylił zaskarżoną uchwałę i stwierdził, iż skarga jest jak najbardziej zasadna, ponieważ podstawą do wydania przez Radę powiatu płockiego uchwały, której przepis został zakwestionowany przez organ nadzoru, jest art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym<sup>38</sup>. Przepis ten zawiera upoważnienie do ustanowienia obowiązującego na obszarze gminy aktu prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji<sup>39</sup> jest źródłem powszechnie obowiązującego na tym terenie prawa. W przypadku aktów prawa miejscowego, w przeciwieństwie do rozporządzeń stanowionych przez wskazane w Konstytucji<sup>40</sup> organy centralne (art. 92 ustawy zasadniczej), unormowania konstytucyjne dopuszczają większą swobodę ustawodawcy w formułowaniu upoważnień do ich wydawania. W art. 94 Konstytucji<sup>41</sup>, regulującym tę materię, jest mowa o ustanawianiu aktów prawa miejscowego, na podstawie a także w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

---

<sup>36</sup> Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>37</sup> III SA 1721/99 - Wyrok NSA z 1999-12-03

<sup>38</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>39</sup> Dz. U. 1997, NR 78 poz. 483 zm.

<sup>40</sup> Dz. U. 1997, NR 78 poz. 483 zm.

<sup>41</sup> Dz. U. 1997, NR 78 poz. 483 zm.

Przepisy Konstytucji<sup>42</sup> nie wymagają, aby zatem w upoważnieniach takich, tak jak w upoważnieniach do wydawania rozporządzeń, zawarty był zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Takie rozwiązanie świadczy o woli konstytucyjnego ustawodawcy do zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień do kształtowania za pomocą przepisów prawa miejscowego stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu.

Dlatego też, dokonując oceny zgodności z aktami wyższego rzędu przepisów prawa miejscowego, należy uwzględnić przedstawiony kontekst konstytucyjny. O swobodzie, jaką zagwarantowano organowi w rozpatrywanej sprawie, świadczy sposób sformułowania w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia: „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Kolegium RIO pominęło natomiast treść całego przepisu, w szczególności fakt, że pozwala on radzie gminy na dyskrecjonalne działanie, co wynika z użycia przez ustawodawcę wyrazów „Na zasadach ustalonych przez radę gminy”.

W pojęciu zasad mieści się nie tylko tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, ale również sposób określania ich wysokości. Z tego względu skład Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w tej sprawie stwierdził, iż dopuszczalne było, w ramach swobody, jaką ustawodawca przyznał organom stanowiącym gminy, określenie zwrotu kosztów podróży przysługujących Przewodniczącemu, jego zastępcy oraz radnym - nietatowym członkom Zarządu powiatu w sposób zryczałtowany.

Stanowisko takie było już prezentowane w orzecznictwie sądowym i zostało aprobowane przez doktrynę /por. wyrok NSA z dnia 24 października 1990 r. II SA 694/90, z glosą Ryszarda Mastalskiego - OSP 1991 z. 5 poz. 133 str. 253-255/. Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę i na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>43</sup> uchylił akt nadzoru.

Należy zaznaczyć, iż sytuacja z stwierdzeniem nieważności uchwał miała miejsce zaraz po reformie administracyjnej, czyli krótko po powstaniu powiatu plockiego. Po przeanalizowaniu uchwał Rady

---

<sup>42</sup> Dz. U. 1997, NR 78 poz. 483 zm.

<sup>43</sup> Dz. U. nr 74 poz. 368 ze zm.

powiatu w Płocku do maja 2012 r. należy stwierdzić, że w okresie późniejszym unieważnienie uchwały w całości lub w części nie wystąpiło.

Po zbadaniu i przeanalizowaniu uchwał Rady powiatu w Płocku i Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowe, dotyczących zwrotu kosztów podróży dla radnych funkcyjnych, należy zauważyć, że za każdym razem organ nadzoru, jakim jest Wojewoda Mazowiecki nie miał żadnych zastrzeżeń co do uchwał Rady powiatu w Płocku, zaś Kolegium RIO kwestionowało uchwały, wysuwając te same zarzuty. Należy jednak zgodzić się z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego i zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy Konstytucji nie wymagają, aby w upoważnieniach do wydawania rozporządzeń, zawarty był zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Takie rozwiązanie świadczy o woli konstytucyjnego ustawodawcy do zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień do kształtowania za pomocą przepisów prawa miejscowego stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu.

Należy zauważyć, że władze powiatu w Płocku, składając skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego udowodniły, że są zdeterminowane w swoim działaniu i tym samym dbają o interesy powiatu.

## ZAKOŃCZENIE

Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej stał się elementem kluczowym ustroju państwa, a jego działalność pozwala na sformułowanie ogólnych wniosków. Niełatwo jest podsumować rozważania nad samorządem i lokalnym funkcjonowaniem władzy. Jednak nadmienić należy, iż utworzenie samorządu gminnego okazało się sukcesem, ale w przypadku samorządu na szczeblu powiatu nie można już wyrazić tak jednoznacznej opinii, choć - pomimo niedociągnięć - również utworzenie powiatów można potraktować jako sukces transformacji ustrojowej. Należy zaznaczyć, że reforma administracyjna Polski z 1998 r. oraz działalność powiatów stała się faktem prawnym i politycznym. Został włożony ogromny wysiłek w stworzenie jego struktury i dlatego należy dążyć do jego dalszego usprawnienia. W odpowiedni sposób należy wykorzystać to, co zostało stworzone, a także podjąć dyskusje i rozwiązać istniejące problemy, aby w przyszłości szczebel powiatowy był bardziej efektywny w służbie dla lokalnej społeczności.

Główna hipoteza pracy zakładała, iż rozwój władz na szczeblu powiatowym to jednocześnie rozwój całego państwa. Należy uznać ją za obronioną, gdyż demokratyczny system władzy nie może efektywnie funkcjonować bez zasady samorządności. Samorządność na szczeblu administracyjnym, województwa, powiatu, oraz gminy tworzy spójny i bardzo sprawny system, w którym ludzie mogą współrzędzić i wspólnie rozwiązywać swoje problemy. O ile podstawowym celem współczesnego państwa demokratycznego jest stworzenie właściwych warunków życia i rozwoju swoim obywatelom, o tyle jego podstawowy fundament musi opierać się na zasadach: decentralizacji, samorządności i terytorialnej organizacji. W tym kontekście samorząd terytorialny staje się integralną częścią organizacji demokratycznego państwa i dlatego można



stwierdzić, że rozwój samorządu terytorialnego, to jednocześnie rozwój całego państwa.

W połowie XX w. wybitny politolog amerykański J.H. Hallowell istotę demokracji pojmował w następujący sposób: „system demokratyczny opiera się na zasadzie, zgodnie z którą żaden rząd nie jest prawomocny, jeśli jego władza i funkcjonowanie nie płyną z przyzwolenia rządzonych, dlatego demokracja musi polegać przede wszystkim na przekonaniu i dyskusji. Rząd nie może sprawować żadnej władzy ani wypełnić żadnej funkcji, na którą ludzie nie wyrazili swej zgody. Zgoda ta nie jest udzielana raz na zawsze, lecz jej udzielenie jest procesem ciągłym. Co więcej, przyzwolenie nie może się ograniczać do biernej obojętności, lecz polegać powinno na czynnym poparciu [...] żadnemu systemowi rządzenia nie zagraża anarchia w takim stopniu jak rządowi demokratycznym i w żadnym ustroju wybór między porządkiem a anarchią nie zależy tak bardzo od sposobu myślenia i działania jednostek. Jeśli demokracja zawodzi, jeśli rodzi anarchię, to winę za to w sposób oczywisty ponoszą ludzie. Jest to ich rząd: od nich zależy jego sukces i niepowodzenie”<sup>1</sup>. Tak rozumiana demokratyczna forma rządów nie napotyka do dnia dzisiejszego żadnej poważnej konkurencji. Demokracja jest szansą na szeroką partycypację ludzi w sferze politycznej, a także sferze publicznej. Można stwierdzić, iż demokracja to inaczej samorządność obywateli na wszystkich szczeblach zarządzania demokratycznym państwem. Szczególnie samorządność na szczeblach najniższych, czyli lokalnych pozwala niemalże naocznie przekonać się o aktywności, sposobie myślenia i działania ludzi. Jeśli brakuje tam konstruktywnej aktywności, brakować jej będzie również na szczeblach pośrednich i wyższych.

Jednym z celów opracowania było przedstawienie i porównanie władz samorządowych na szczeblu miejskim i szczeblu powiatowym. W kwestii władz samorządowych uwypukla się istotny mankament polskiego samorządu, czyli jego upartyjnienie. M. Stahl, stwierdza, iż nadmierne upartyjnienie samorządu i realizowane przez niego interesy partyjne oraz interesy grup nacisku to po prostu korupcja<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. H. Hallowell, *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1993, s. 51.

<sup>2</sup> M. Stahl., *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?* [w] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 33.

Analizując przynależność partyjną czwartej kadencji Rady Powiatu można zaobserwować przewagę PSL, gdyż 13 mandatów to reprezentanci PSL, czyli prawie połowa (49,92%) rady, a fotel starosty należał również do przedstawicieli PSL. Najpierw Starostą był Piotr Zgorzelski (PSL), ale otrzymał on mandat poselski i 26 października 2011 r. został ponownie wybrany na Starostę Płockiego Michał Boszko (PSL). W kadencji tej Rada Powiatu wybrała Zarząd Powiatu, który tym razem w 100% składał się z przedstawicieli PSL. Wybrano także Przewodniczących Komisji Rady Powiatu i ponownie można zauważyć znaczną przewagę PSL, gdyż na sześć osób tylko jedna osoba nie należy do żadnego klubu partyjnego, zaś inna do SLD, a pozostali to przedstawiciele PSL.

Oceniając relacje pomiędzy Radą Miasta, a Radą Powiatu w Płocku, można powiedzieć, iż są one poprawne, ale nie owocują współpracą i integracją. Wydaje się, iż Płock jako miasto nie jest szczególnie zainteresowane współpracą i integracją na poziomie powiatu.

Na wybór władzy na szczeblu miejskim, czy też na szczeblu powiatowym mają ludzie, którzy powinni zwracać większą uwagę na obietnice wyborcze. W miarę stabilizacji politycznej to społeczeństwo powinno pamiętać, co im obiecano i powinno dokonywać rozliczeń przy kolejnych wyborach.

Należy zaznaczyć ponadto wysoką jakość prawną pracy Rady Powiatu, gdyż żadna z podjętych uchwał nie została uchylona przez organ nadzoru, a jedna podjęta próba w tym zakresie przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie skończyła się wygraną dla Powiatu Płockiego, a tym samym niepowodzeniem RIO po rozstrzygnięciu naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Można stwierdzić, iż ukształtowany w nowej formie organizacyjno-prawnej i starej strukturze terytorialnej powiat od czasu reformy z 1998 r. pisze własną i nową historię. Od momentu powstania cały czas towarzyszy mu jeszcze niedoskonałość, która wyrażana jest w świadomości zarówno społeczności lokalnych, a także i polityków. Lokalne władze samorządowe, zarówno miejskie jak i powiatowe, choć świadome swych wzajemnych powiązań i możliwości współpracy, nadal niechętnie sięgają po wzajemną pomoc. Należy podkreślić, iż budowa samorządu polskiego nie została skończona i pozostaje nadzieja, że za jakiś czas się to się zmieni.



## BIBLIOGRAFIA

1. Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999,
2. Askanas K., *Sztuka płocka*, Płock 1974,
3. Bąbiak-Kowalska D., *Mandat nie wygasa*, „Wspólnota” nr 4 z 2004,
4. Boć J., *Konstytucje RP oraz komentarz do konstytucji z 1997 roku*, Wrocław 1998,
5. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005,
6. Borodo A., *Samorząd terytorialny system prawnoustrojowy*, Warszawa 2012,
7. Boszko M., *Samorządowe refleksje* [w] *Ile samorządności*, red. Puczek Ż., Płock 2002,
8. Brunka M., Kumorek B., Łuczak-Kumorek E., *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003,
9. Bukowski Z., Jedrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005,
10. Bułajewski S., *Rada powiatu. Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009,
11. Bułajewski S., *Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 5 z 2005,
12. Buzek J., *Wystąpienie prof. Jerzego Buzka podczas Kongresu 20- lecia Samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 5 z 2010 roku,
13. Byliński S., Subotowicz E., *Wybory samorządowe 2006*, „Powiat Płocki” nr 32 październik 2006 – marzec 2007,
14. Chmaj M. red., *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999,

15. Chmaj M., *Sesja rady powiatu* [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. Chmaj M., Warszawa 1999,
16. Chmaj M., *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012,
17. Chmielnicki P., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004,
18. Chojnacki J., *Dziesięć wieków Płocka*, Płock 1966,
19. Chodubski A. J., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2013,
20. Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995,
21. Chróścielewski W., *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 4 1994,
22. Chudzyński M., *Dawne i nowe województwo płockie*, „Notatki Płockie” nr 2/82 z 1975,
23. Chudzyński M., *500 lat województwa płockiego – zarys dziejów*, Płock 1995,
24. Chudzyński M., *Dawne i nowe województwo płockie*, „Notatki Płockie” nr 3 z 1975 roku,
25. Chudzyński M., *Płock i ziemia Płocka w Insurekcji Kościuszkowskiej* [w] *Powstanie 1794 roku Dzieje i tradycja – Studia i szkice w dwustuleciu*, Warszawa 1996,
26. Chudzyński M., *Płock w okresie walk o wyzwolenie narodowe (1793-1918)* [w] *Dzieje Płocka Tom II Dzieje miasta w latach 1793-1945*, red. Krajewski M., Płock 2006,
27. Chudzyński M., *U progu 500-lecia województwa płockiego*, „Notatki płockie” nr 1/150 z 1992 roku,
28. Ciastek J., *Wybory samorządowe 2010*, „Powiat Płocki” nr 46 październik – grudzień 2010,
29. Czarnecki B., Krymowa A., *Zarys rozwoju przestrzennego miasta do roku 1793* [w] *Dzieje Płocka Tom 1 Historia miasta do 1793 roku*, Płock 2000,
30. Czyżak R., *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. Fundowicz S., TN KUL, Lublin 1999,
31. Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003,

32. Dębowska-Romanowska T., *System prawny finansów lokalnych* [w] *Samorząd terytorialny*, red. Piekara A., Niewiadomski Z., Warszawa 1998,
33. Dolnicki B., *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach* [w] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. Dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Niewiadomski Z., Przemyśl 2000,
34. Dolnicki B., *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” nr 6 1997,
35. Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993,
36. Dolnicki B., *Pozycja prawna przewodniczącego jednostki samorządu terytorialnego*, [w] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnych państw prawa*, red. Łukaszewicz J., Rzeszów – Cisna,
37. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009,
38. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012,
39. Dolnicki B., *Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w] *Jakość administracji publicznej*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2004,
40. Dolnicki B., Tarno J. P., *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012,
41. Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005,
42. Dolnicki B., *Ustrój powiatu* [w] *Powiat*, red. Boć J., Wrocław 2001,
43. Dolnicki B., *Współczesne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2002,
44. Dolnicki B., *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego* [w] *Jednostka, państwo, administracja publiczna – nowy wymiar*, red. Ura E., Rzeszów 2004,
45. Fijałkowski P., *Ewangelicy na południowo-zachodnim Mazowszu w XVIII-XIX wieku*, „Przegląd humanistyczny” T XXXII z. 1 z 1991 roku,

46. Gajoch H., *Posiedzenie rady gminy i powiatu*, „Wspólnota” nr 38 z 2008,
47. Gałązka T. J., Nycek J. B., *Ziemia płocka*, Płock 1989,
48. Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004,
49. Gąska C., *Płocki Rząd Gubernialny – wstęp do inwentarza książkowego*,
50. Gilowska Z., *Subsydiarność – samorząd terytorialny – decentralizacja. Uwagi na temat reform ustrojowych w Polsce [w] Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997,
51. *Gminy lokalne, sejmiki partyjne*, „Rzeczypospolita” z 24-25 października 1998 roku,
52. Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju [w] Prawo konstytucyjne*, pod red. Skrzydło W., Lublin 1997,
53. Granat M., *Ustrój prawny samorządu terytorialnego [w] Polskie prawo konstytucyjne*, red. Garlicki L., Warszawa 2007,
54. Guziejewska B., *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” nr 5 z 2009,
55. Harańczyk A., *Samorząd terytorialny Organizacja i gospodarka*, Kraków 2010,
56. Iwaszkiewicz M., *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2000,
57. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999,
58. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011,
59. Izdebski H., *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993,
60. Jackiewicz A., Olechno A., Prokop K., *Samorząd terytorialny*, Siedlce 2010,
61. Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011,
62. Jasiński K., *Rodowód pierwszych Piastów*, Warszawa – Wrocław bd.,

63. Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007,
64. Jędrzejewski L., *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2004,
65. Kalinowski J. R., *Organizacje pozarządowe na ziemi płockiej w okresie przemian ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Płock 2009,
66. Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002,
67. Kęczkowski M., *Jak kształtował się Płock*, „Sygnały Płockie” nr 21 2008,
68. Kępczyński T., *Działalność powiatu* [w] *Ile samorządności*, red. Puczek Ż., Płock 2002,
69. Kieffer-Kostanecka M., *Płock w okresie od zaboru pruskiego do Królestwa Kongresowego* [w] *Dzieje Płocka*, Płock 1978,
70. Kijowski D., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 2005,
71. Kijowski D.R., *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Warszawa 1998,
72. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003,
73. Klat-Wertelecka L., *Reforma samorządu terytorialnego a Kodeks Postępowania Administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 2000,
74. Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999,
75. Kmiecik Z., *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, „Państwo i Prawo” z 2 1995,
76. Kmiecik Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 2001,
77. Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010,
78. Kociubiński K., *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UE*, Wrocław 2010,



79. Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Oficyna 2009,
80. Korczak J., *Układ kompetencyjny organów i jednostek organizacyjnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województwa samorządowych*, Wrocław 2002,
81. Korzeniowska A., Krawczyk R., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* [w] *ABC samorządu terytorialnego*, red. Korzeniowska A., Bydgoszcz – Łódź 2004,
82. Kręcisz W., *System wyborczy* [w] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. Skrzydło W., Lublin 1998,
83. Kulkiński A., Swianiewicz P., *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 1990,
84. Kwaśniewski P., Smoleński P., *Płocki folwark polski*, „Gazeta Wyborcza nr 30, Gazeta Świąteczna” 4 lutego 1995,
85. Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” z 12 1990,
86. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002,
87. Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego* [w] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. Wykrętowicz S., Poznań 2004,
88. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004,
89. Lesiński M., Nalepka A., *O sposobie projektowania i uwarunkowania struktury organizacyjnej starostwa powiatowego*, „Samorząd Terytorialny” nr 4 1999,
90. Liedinger A., *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 10 z 1992 roku,
91. Lutrzykowski A., *Samorząd terytorialny Ale jaki?*, Toruń 2009,
92. Maciesza A., *Mazowsze płockie jako odrębny region geograficzny*, „Przegląd geograficzny” t. VII z 1997,
93. Martysz C., *Pozycja prawna monokratyczne organów samorządu terytorialnego*, [w] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. Dolata S., Opole 2002,
94. *Mazowieckie w liczbach*, „Sygnały Płockie” nr 14 2007,
95. Miaskowska-Daszkievicz K., Szmulik B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010,

96. Michałowska S., *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002,
97. Miejski Zeszyt Statystyczny nr 18 -2010,
98. Miemiec M., *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* [w] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. Błaś A., Wrocław 2002,
99. Miemiec M., *Powiat* [w] *Prawo administracyjne*, red. Boć. J., Wrocław 2000,
100. Mieszkowski J., *Uprawnienia kontrolne i nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 1993,
101. Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995,
102. Niczyporuk J., *Rada powiatu* [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. Chmaj M., Warszawa 1999,
103. Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990,
104. Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011,.
105. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz - Warszawa 2001,
106. Niewiadomski Z., Szreniawski J., *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991,
107. Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1999,
108. *Nowa encyklopedia powszechna PWN – Tom 3 I-Ł – Warszawa 1996*,
109. *Nowa Encyklopedia PWN – Tom IV – Warszawa 1996*,
110. Nowacka E., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003,
111. Nowakowski Prezydentem Płocka „Tygodnik Płocki” nr 49 z 7 grudnia 2010,.
112. Nycek J. B., Gałązka T. J., *Ziemia płocka*, Płock 1989,.
113. Ochendowski E., *Prawo administracyjne Część ogólna*, Toruń 1999,
114. Ofiarski Z., Mokrzyca M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998,

115. Olejniczak-Szałowska E., *Uwagi na tle koncepcji nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2004,
116. Papierowski A.J., Stefański J., *Płock od A do Z w tysiącletnich dziejach*, Płock 2010,
117. Paziewska E., *Samorząd terytorialny. Wczoraj i dziś*, Warszawa 2011,
118. Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009,
119. Piekara A., *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia. Studia z zakresu teorii i praktyki*, Warszawa 1995,
120. Piekara A., Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996,
121. Pietrewicz M., *Finanse samorządu terytorialnego* [w] *Finanse*, Ostaszewski J., Warszawa 2005,
122. *Płoczanin kolejny raz marszałkiem*, „Tygodnik Płocki” nr 49 - 7 grudnia 2010,
123. *Płocki rocznik historyczno-archiwalny*, Tom IV, Płock 1998,
124. Podgórski K., Martysz C., *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice - Zielona Góra 1999,
125. Podgórski K., *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 1991,
126. Polak Z., *Płock średniowieczny – konstytucja czy nowa jakość?* [w] red. Gołębnik A., *Płock wczesnośredniowieczny*, Warszawa 2011,
127. *Polski tekst światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego – wkładka do Gospodarka-Administracja Państwowa – październik 1988 rok*,
128. Poppe D., *Księga ławnicza miasta Płocka 1589-1517 – Warszawa 1995, s. XIV Przedmowa*,
129. *Powiat Płocki dla PSL*, „Tygodnik Płocki” nr 47 z 23 listopada 2010,
130. Rączka P., *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny*, Toruń 2011,
131. Reguński J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2011,
132. Reguński J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005,

133. Rosińska K., *Zasady przeprowadzania kontroli* [w] *Rada gminy i powiatu oraz jej komisje kontrolują samorząd*, red. Majewski Z., Rosińska K., Warszawa 2005,
134. Saint-Ouen F., *Podział Władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” nr 6 1991,
135. Sajsse-Tobiczyk K., *Na Mazowszu w wieku XV i XVI*, Warszawa 1964,
136. Sawuła R., *Model postępowania przed organami wyższego stopnia w samorządowym toku instancji w warunkach reformy ustroju administracji publicznej* [w] *Prawne i społeczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. Szreniawski J., Przemysł 2001,
137. Schnapp F.E., *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8 1991,
138. Sienkiewicz M. W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011,
139. Sierkocki A., *Rada Powiatu* [w] *O nowa jakość samorządu*, red. Puczek Ż., Płock 2006,
140. Sierocki A., *O powiecie*, „Powiat Płocki” nr 50 październik – grudzień 2011,
141. Sierocki A., *O powiecie*, „Powiat Płocki” nr 47-48 styczeń – czerwiec 2011,
142. Sierocki A., *Z prac Rady Powiatu*, „Powiat Płocki” nr 53 lipiec – wrzesień 2012,
143. Sierocki A., *Z prac rady*, „Powiat Płocki” nr 55 styczeń – marzec 2013,
144. Sierzputowski T., Sitniewski P., *Upoważnieni do wykonywania decyzji*, „Wspólnota” nr 5 z 2004,
145. Skowroński M., *Majątkowe kompetencje rady powiatu*, „Gazeta Samorządowa” nr 1 z 2000,
146. Skowroński M., *Urlop bezpłatny dla radnego powiatu*, „Gazeta Samorządowa” nr 23-24 1999,
147. Skowroński M., *Wyłączne kompetencje rady powiatu*, „Gazeta samorządowa” nr 41 1999,
148. Sługocki J., *Prawo administracyjne i zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012,

149. Sokołowski Z., Żmudziński J., *Mazowsze Płockie – Przewodnik turystyczny*, Warszawa 1967,
150. Sokół W., *Wybory do rad powiatów* [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. Chmaj M., Warszawa 1999,
151. Stahl M., *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?* [w] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. Parchomiuk J., Uliasz B., Kruk E., Warszawa 2009,
152. Stahl M., *Status powiatu – zagadnienia wybrane* [w] *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. Dolata S., Opole 2000,
153. Stec M., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 2002,
154. Stefanowska E., *Rada może odwołać starostę*, „Gazeta Samorządowa” nr 4 z 1999,
155. Stogowska A., *Powiatowa Rada Narodowa i Wydział Powiatowy w Płocku 1945-1950 – wstęp do inwentarza*,
156. Stogowska A., *Starostwo Powiatowe w Płocku 1945-1950 – wstęp do inwentarza*,
157. Stogowska A., *Wstęp do inwentarza Powiatowa Rada Narodowa i Wydział Powiatowy*,
158. Stogowska A., *Z dziejów powiatu- Powiat płocki na przestrzeni wieków* [w] *Ile samorządności?*, red. Puczek Z., Płock 2002,
159. Storczyński J., *Nadzór Regionalnej Izby Obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2005,
160. Suchanecka K., *Administracja północnego Mazowsza w czasie II wojny światowej*, „Rocznik Muzeum Mazowieckiego w Płocku” nr 12, 1986,
161. Suchodolska E., *Kancelarie na Mazowszu w latach 1248-1345*, Warszawa 1977,
162. Swianiewicz P., *Finanse samorządowe koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011,
163. Swieżawski A., *Zasięg terytorialny i ustroje administracyjne do wybuchu II wojny światowej* [w] *Województwo Płockie*, Łódź - Płock 1984,

164. Szacherska S. M., *Zaginione przywileje książąt mazowieckich Wacława i Siemowita II dla Płocka*, „Zapiski Historyczne” nr 3/50 z 1985,
165. Szacherska S. M., *Zbiór dokumentów i listów miasta Płocka Tom I 1065-1495*, Warszawa 1975,
166. Szarek A., Szarek R., *Wybór zarządu powiatu – tajne czy jawne?*, „Wspólnota” nr 9 1999,
167. *Sześcioro nowych radnych*, „Tygodnik Płocki” nr 48 z 30 listopada 2010,
168. Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005,
169. Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000,
170. Szewc A., *Proceduralne przesłanki legalności uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmików województw [w] Wokół problematyki cywilnoprawnej. Studium teoretycznoprawne*, red. Nowak A., Katowice 1999,
171. Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996,
172. Szpor A., *Państwowa subsydiarność jako zasada w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 2001,
173. Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994,
174. Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1995,
175. Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2011,
176. Tarno J.P., *Postępowanie w sprawach poddanych nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej [w] Samorząd terytorialny w Polsce*, red. Tarno J. P., Warszawa 2002,
177. Trzeciński M., *Początki Płocka [w] Płock wczesnośredniowieczny*, Warszawa 2011,
178. Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009,
179. *W Płocku Milewski z Nowakowskim*, „Tygodnik Płocki” nr 47 z 23 listopada 2010,
180. Wąsicki J., *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793-1806*, Wrocław 1967,

181. Wiśniewski S., *Pierwsza Rada* [w] *Ile samorządności*, red. Puczek Ż., Płock 2002,
182. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008,
183. Woś T., *Postępowanie sądowo administracyjne*, Warszawa 1999,
184. Woźniak H., *Boszko za Zgorzelskiego, Jaroszewski za Gapińską?*, „Gazeta Wyborcza - Płock” 14 października 2011,
185. Woźniak H., *Ranking najbogatszych urzędników. Z ratusza i starostwa*, „Gazeta Wyborcza - Płock” z 24 maja 2012,
186. Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku Myśl samorządowa historia i współczesność*, Lublin 1999,
187. Zając W., *Zasadniczy podział trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Warszawa 1999,
188. Zareba M., *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym* „Przegląd Prawa Administracji” nr 58 2004,
189. Zgorzelski P., *III kadencja powiatu*, „Powiat Płocki” nr 46 październik – grudzień 2010,
190. Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999,
191. Zielińska-Głębocka A., *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna*, „Sprawy międzynarodowe” nr 11 1998,
192. Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
193. Zielonka S., *Życie płockie na przełomie wieków XV i XVI*, Płock 2000,
194. Zierhoffer K., *Nazwy miejscowe północnego Mazowsza*, Wrocław 1957,
195. Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” z 10 1991,
196. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005,
197. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010,
198. Żebrowski T., *Zarys dziejów diecezji płockiej*, Płock 1971,
199. Żebrowski T., *Stolica księząt mazowieckich i płockich (1138-1495)* [w] Kallas M. red., *Dzieje Płocka Tom 1*, Płock 2000.

## **AKTY PRAWNE:**

1. Konstytucja Marcowa z dnia 17 marca 1921 roku - Dz. U. nr 44, poz. 267.,
2. Konstytucja Kwietniowa z 23 kwietnia 1935 roku - Dz. U. Nr 30, poz. 227.,
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Dz. U. Nr 78, poz. 483.,
4. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.,
5. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku - Dz. U.1935 Nr 30, poz. 227.,
6. Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym - Dz. U. RP Nr 67, poz. 600.,
7. Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego - Dz. U. 1933 nr 35, poz. 294.,
8. Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych - Dz. U. 1944 Nr 5, poz.22.,
9. Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej - Dz. U. 1950 Nr 14, poz. 130.,
10. Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych - Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139 ze zm.,
11. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny, Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.,
12. Ustawa z 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa – Dz. U. Nr 16, poz. 91.,



13. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego - Dz. U. z 1988 r. Nr 26, Poz. 183 ze zm.,
14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.,
15. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, Dz. U. 2003, nr 207, poz. 2016, z późn. zm.,
16. Ustawa z dnia 25 listopada 1994 roku - Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.,
17. Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz. U. nr 74 poz. 368 ze zm.,
18. Ustawa z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.,
19. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks Karny, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, z późn. zm.,
20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie - Dz. U. 1998 nr 91 poz. 577.,
21. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.,
22. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa – Dz. U. Nr 96, poz. 603.,
23. Ustawa z dnia 13 października 1998 roku Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną - Dz. U. 1998 Nr 133, poz. 872.,
24. Ustawa z dnia 15 lutego 2002 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym - Dz. U. 2002, nr 23, poz. 220.,
25. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta - Dz. U. nr 113, poz. 984 z późno zm.,
26. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. 2004, nr 102, poz. 1055.,

27. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie - Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206.,
28. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy - Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.,
29. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 roku w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu, Dz. U. 2000, nr 66, poz. 799 z późn. zm.,
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu, Dz. U. 2000, nr 61, poz. 709.,
31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2000 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych, Dz. U. 2000, nr 29, poz. 146.,
32. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego - Dz. U. 1944 Nr 14, poz. 74.,
33. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu - Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.,
34. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2001 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym - Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.,
35. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 sierpnia 2003 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw - Dz. U. 2003, nr 159, poz. 1547.,
36. Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 roku w sprawie ratyfikacji EKSL, opublikowane zostało w Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 608.,
37. Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r. Nr 84 poz. 1941.,
38. Statut Miasta Płocka z dnia 27 marca 2012 roku,
39. Uchwała Nr 59/VII/99 Rady Powiatu w Płocku z dnia 10 maja 1999 roku w sprawie ustanowienia herbu Powiatu Płockiego,
40. Uchwała Nr 200/XXI/2001 Rady Powiatu z dnia 26 czerwca 2001 roku,
41. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego III SA 1721/99 z dnia 3 grudnia 1999 roku,

42. Załącznik nr 3 do Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r.  
Nr 84 poz. 1941.,
43. Załącznik nr 4 do Statut Powiatu Płockiego z dnia 9 maja 2007 r.  
Nr 84 poz. 1941.

## **SPIS RYSUNKÓW**

<b>Rysunek nr 1:</b> Województwo płockie na przełomie XV i XVI wieku	51
<b>Rysunek nr 2:</b> Gubernia płocka .....	54
<b>Rysunek nr 3:</b> Powiat Płocki .....	56

