

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 10/2025

Zadania własne powiatu w świetle najnowszego orzecznictwa

*Dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UKEN
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej*

Wstęp

Zadania powiatu, jako jednostki samorządu terytorialnego, odgrywają kluczową rolę w realizacji polityki publicznej na poziomie lokalnym. Powiaty w Polsce odpowiadają za wiele istotnych funkcji, takich jak m.in.: ochrona zdrowia, edukacja, infrastruktura drogowa, pomoc społeczna czy zarządzanie kryzysowe. Zadania te określone są w przepisach prawa, przede wszystkim w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107, dalej jako: u.s.p.) oraz w przepisach prawa materialnego. Praktyczne wykonywanie tych zadań często budzi jednak wątpliwości interpretacyjne. Orzecznictwo sądowe, ale nawet rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody mają zasadnicze znaczenie dla precyzowania zakresu tych zadań, rozstrzygania sporów między jednostkami samorządu a organami administracji rządowej oraz zapewnienia zgodności działań powiatów z prawem. Decyzje podejmowane przez powiaty bezpośrednio oddziałują na życie mieszkańców, w tym jego jakość, np. poprzez organizację szpitali powiatowych czy szkół ponadpodstawowych. Orzecznictwo pomaga w doprecyzowaniu obowiązków powiatów, co przekłada się na skuteczność realizacji tych usług. W ostatnich latach obserwujemy zmiany w prawie (np. w zakresie ochrony zdrowia, finansowania samorządu czy ochrony ludności), które wpływają na zadania powiatów. Badanie zadań powiatu w kontekście orzecznictwa jest więc istotne nie tylko z perspektywy teoretycznej, lecz przede wszystkim praktycznej, ponieważ wpływa na efektywne zarządzanie na poziomie lokalnym i realizację konstytucyjnej zasady decentralizacji.

W niniejszej pracy analizie poddane zostanie najnowsze orzecznictwo od roku 2022. Prawo administracyjne, w tym regulacje dotyczące samorządu terytorialnego, podlega ciągłym zmianom. Orzeczenia wydane po 2022 r. odnoszą się do najnowszych wersji przepisów oraz aktualnych problemów społeczno-gospodarczych, np. rosnących kosztów realizacji zadań publicznych w warunkach inflacji. Uwzględnienie orzeczeń od 2022 r. pozwala na analizę najbardziej aktualnych trendów pojawiających się w judykaturze. Orzeczenia sądów administracyjnych z ostatnich lat często odnoszą się do wcześniej wydanych wyroków, doprecyzowując lub zmieniając wcześniejsze interpretacje. Skupienie się na orzecznictwie od 2022 r. pozwala uchwycić najnowsze trendy w judykaturze, które mogą mieć przełomowe znaczenie dla praktyki

administracyjnej. Umożliwia także skoncentrowanie się na najbardziej aktualnych i znaczących rozstrzygnięciach.

Zakres, charakter i granice kompetencji powiatu w świetle obowiązujących regulacji prawnych

Na początku jednak przedstawić należy podstawowe informacje dotyczące zadań wykonywanych przez powiaty. Powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p. powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie określonym ustawami. Termin „ponadgminny” wskazuje, że zadania powiatu mają szerszy zasięg terytorialny lub funkcjonalny niż zadania gminy, obejmując potrzeby mieszkańców więcej niż jednej gminy lub wymagając koordynacji na poziomie większej jednostki terytorialnej. Przykładowo takie zadania obejmują: zarządzanie drogami powiatowymi, prowadzenie szkół ponadpodstawowych, ochronę zdrowia (np. szpitale powiatowe) czy organizację pomocy społecznej w zakresie ponadlokalnym. Zadania ponadgminne wynikają z roli powiatu jako pośredniego szczebla samorządu terytorialnego, który uzupełnia i wspiera gminy w realizacji ich funkcji. Konstytucja RP (art. 163) podkreśla, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla innych organów władzy publicznej, co w przypadku powiatu oznacza konieczność działania w granicach ustawowych, bez wkraczania w kompetencje gmin. Warto zauważyć, że brak precyzyjnego zdefiniowania „charakteru ponadgminnego” w ustawie może prowadzić do sporów kompetencyjnych między powiatem a gminą, zwłaszcza w obszarach, w których zadania są podobne (np. ochrona środowiska, gospodarka przestrzenna).

„W ustawie o samorządzie powiatowym określenie «zadania własne» nie występuje. Jest jednak pośrednie rozróżnienie tych zadań i zadań zleconych. W art. 4 ust. 1 jest bowiem mowa ogólnie o wykonywaniu przez powiat określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym [...], a poprzez stwierdzenie w ust. 4, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat, umożliwia się wnioskowanie *a contrario*, iż zasadniczą część zadań powiatu [...] stanowi zadania własne powiatu”¹. W odróżnieniu od ustawy o samorządzie gminnym, która wyraźnie definiuje zadania własne gminy (art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465), ustawa o samorządzie powiatowym nie zawiera analogicznego pojęcia „zadań własnych”. Jak słusznie jednak zauważa H. Izdebski, art. 4 ust. 1 i ust. 4 ustawy pozwalają na pośrednie rozróżnienie zadań własnych i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Zadania własne powiatu to te, które wynikają z jego istoty jako jednostki samorządu terytorialnego i służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty powiatowej. Przykłady obejmują organizację oświaty ponadpodstawowej, ochronę zdrowia czy promocję powiatu. Z kolei zadania zlecone to te, które powiat wykonuje na mocy ustaw szczególnych, działając jako organ administracji rządowej (np. wydawanie praw jazdy, rejestracja pojazdów). Wnioskowanie *a contrario*, o którym mowa w cytacie, opiera się na założeniu, że skoro ustawa wyraźnie wskazuje na możliwość powierzenia powiatowi zadań rządowych, to pozostałe zadania wymienione w art. 4 ust. 1 mają charakter własny.

Brak *expressis verbis* określenia „zadania własne” w ustawie o samorządzie powiatowym może być postrzegany jako niedoskonałość legislacyjna, która utrudnia jednoznaczne określenie zakresu kompetencji powiatu. W praktyce jednak orzecznictwo sądów administracyjnych (np. wyroki NSA) oraz doktryna prawa

¹ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020, s. 155.

administracyjnego potwierdzają, że zadania powiatu można podzielić na własne i zlecone, przy czym te pierwsze dominują w jego działalności.

Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Rozgraniczenie zadań powiatu z jednej strony, a gminy – z drugiej może nasuwać trudności ze względu na takie same lub zbliżone oznaczenie zadań². Pogląd ten wskazuje na kluczowy problem w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce, czyli konieczność wyraźnego rozgraniczenia kompetencji między szczeblami samorządu. Zgodnie z zasadą pomocniczości (art. 4 ust. 3 Konstytucji RP) zadania publiczne powinny być realizowane przez jednostkę najbliższą obywatelowi, czyli w pierwszej kolejności przez gminę. Powiat, jako jednostka o charakterze ponadgminnym, ma działać w sposób komplementarny, nie wkraczając w autonomię gminy.

W praktyce jednak, jak zauważa E. Ochendowski, rozgraniczenie zadań może być problematyczne, ponieważ niektóre zadania powiatu i gminy mają podobne lub pokrywające się zakresy. Na przykład zarówno gmina, jak i powiat zajmują się ochroną środowiska, gospodarką przestrzenną czy infrastrukturą drogową, ale na różnych poziomach (drogi gminne vs. drogi powiatowe). Trudności wynikają również z niejasnych sformułowań ustawowych, które nie zawsze precyzyjnie określają granice kompetencji. Przykładem może być organizacja transportu publicznego, w której zarówno gmina, jak i powiat mogą mieć swoje role, co czasem prowadzi do sporów kompetencyjnych.

Aby rozwiązać te problemy, w praktyce stosuje się zasadę enumeracji przedmiotowej dla powiatu (o czym mowa w dalszej części) oraz domniemanie kompetencji na rzecz gminy. W razie wątpliwości sądy administracyjne (np. NSA) orzekają na podstawie szczegółowych przepisów ustawowych, które określają zakres zadań każdej jednostki. Ważnym narzędziem jest również współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego, np. w formie porozumień międzygminnych czy między powiatem a gminą (np. art. 73 u.s.p.).

Brak sformułowania „w szczególności” w art. 4 ust. 1 u.s.p. wskazuje, że katalog zadań powiatu ma charakter zamknięty, w odróżnieniu od katalogu zadań gminy, który w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest otwarty (dzięki użyciu zwrotu „w szczególności”). Oznacza to, że powiat może wykonywać tylko te zadania, które zostały wyraźnie wskazane w ustawie o samorządzie powiatowym lub w innych ustawach szczególnych.

Taka konstrukcja prawna wynika z odmiennej roli powiatu i gminy w systemie samorządu terytorialnego. Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu, korzysta z domniemania kompetencji (tzw. klauzula generalna), co pozwala jej podejmować działania w dowolnym zakresie, o ile nie naruszają one prawa i służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Powiat natomiast działa w ramach enumeracji przedmiotowej, co ogranicza jego swobodę i wymaga ścisłego trzymania się ustawowych ram kompetencji.

Brak zwrotu „w szczególności” wzmacnia zasadę legalizmu w działalności powiatu, ale może być postrzegany jako ograniczenie jego elastyczności w reagowaniu na lokalne potrzeby. W praktyce powiaty często muszą szukać podstaw prawnych w ustawach szczególnych lub korzystać z porozumień z gminami, aby realizować zadania wykraczające poza ścisły katalog art. 4 u.s.p.

Jak podkreśla J. Zimmermann: „zadania powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy. Powiat powstaje nie po to, aby konkurować z

² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2018, s. 360.

gminą w wykonywaniu zadań publicznych ani tym bardziej aby przejąć określone zadania gmin, ale po to, aby wraz z gminą stworzyć system realizacji całokształtu zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych”³. Autor ten trafnie podkreśla, że powiat nie jest jednostką konkurującą z gminą, lecz wspierającą ją w realizacji zadań publicznych. Charakter „uzupełniający” oznacza, że powiat przejmuje te zadania, które przekraczają możliwości organizacyjne lub finansowe pojedynczej gminy, np. prowadzenie szpitali powiatowych czy organizację szkolnictwa ponadpodstawowego. Charakter „wyrównawczy” odnosi się do roli powiatu w zapewnianiu równowagi w dostępie do usług publicznych na terenie kilku gmin, np. poprzez koordynację polityki społecznej czy ochrony zdrowia.

Taka konstrukcja odzwierciedla zasadę pomocniczości i decentralizacji, które są fundamentem polskiego systemu samorządu terytorialnego. Powiat, działając na poziomie pośrednim między gminą a województwem, ma za zadanie integrować działania gmin i zapewniać spójność w realizacji zadań o charakterze lokalnym. Przykładem może być organizacja transportu zbiorowego na poziomie powiatu, który łączy kilka gmin, zapewniającą mieszkańcom dostęp do usług w większym zakresie terytorialnym. Zimmermann podkreśla również ideę systemu współpracy między gminą a powiatem. W praktyce jednak ta współpraca bywa utrudniona przez różnice w priorytetach, ograniczenia budżetowe czy spory kompetencyjne. Dlatego kluczowe jest wzmacnianie mechanizmów współpracy, takich jak porozumienia między jednostkami samorządu czy wspólne projekty finansowane z funduszy unijnych.

Natomiast E. Ura podkreśla: „o ile w stosunku do gminy przyjęta została klauzula generalna (domniemanie właściwości), o tyle w stosunku do powiatu przyjęta została zasada enumeracji przedmiotowej, tworząca katalog zamknięty zadań”⁴. Cytat ten odnosi się do fundamentalnej różnicy w konstrukcji kompetencji gminy i powiatu. Klauzula generalna, obowiązująca w przypadku gminy (art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), oznacza, że gmina może podejmować wszelkie działania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, o ile nie są one zastrzeżone dla innych podmiotów. Daje to gminie dużą swobodę w określaniu swojego zakresu działania, co jest zgodne z jej rolą jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei zasada enumeracji przedmiotowej, stosowana wobec powiatu, ogranicza jego kompetencje do zadań wyraźnie wymienionych w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w innych aktach prawnych. Jak zauważa E. Ura, katalog ten ma charakter zamknięty, co wynika z braku sformułowania „w szczególności” w art. 4 u.s.p. Taka konstrukcja prawna ma na celu zapewnienie, że powiat nie będzie wkraczał w kompetencje gminy ani nie będzie podejmował działań wykraczających poza jego ustawowe ramy.

Różnica ta odzwierciedla odmienne funkcje obu szczebli samorządu. Gmina, jako jednostka najbliższa obywatelowi, ma szerszy zakres autonomii, podczas gdy powiat działa w sposób bardziej ograniczony, koncentrując się na zadaniach o charakterze ponadgminnym. Zasada enumeracji przedmiotowej może być jednak krytykowana za brak elastyczności, zwłaszcza w obliczu zmieniających się potrzeb lokalnych społeczności. W praktyce powiaty często muszą szukać kreatywnych rozwiązań, np. poprzez współpracę z gminami lub korzystanie z funduszy zewnętrznych, aby sprostać oczekiwaniom mieszkańców.

Powyższe uwagi ukazują złożoność systemu kompetencji powiatu w polskim prawie administracyjnym. Charakter ponadgminny zadań powiatu odróżnia go od gminy. Rozróżnienie zadań własnych i zleconych jest pośrednio wyprowadzane z ustawy, co wskazuje na potrzebę większej precyzji w zakresie legislacji. Rozgraniczenie

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 281.

⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024, s. 255.

kompetencji między powiatem a gminą wymaga ścisłego stosowania zasad konstytucyjnych (pomocniczość, decentralizacja) oraz współpracy między jednostkami. Uzupełniający i wyrównawczy charakter zadań powiatu podkreśla jego rolę jako ogniwa wspierającego gminy w realizacji zadań publicznych.

Funkcjonowanie powiatów napotyka wyzwania związane z ograniczonymi zasobami finansowymi, niejasnościami kompetencyjnymi oraz koniecznością koordynacji działań z gminami. Dlatego dalszy rozwój samorządu powiatowego wymaga nie tylko doprecyzowania przepisów, lecz także wzmacniania mechanizmów współpracy między szczeblami samorządu oraz zapewnienia odpowiedniego finansowania zadań publicznych.

Niniejszy artykuł analizuje zadania powiatu w świetle orzecznictwa od 2022 r., koncentrując się na wybranych wyrokach i rozstrzygnięciach nadzorczych, które rzucają światło na aktualne problemy prawne i administracyjne. Poniżej przedstawione zostaną kwestie dotyczące: (1) zakresu kompetencji powiatu, (2) ograniczeń w kreowaniu zadań publicznych, (3) finansowania zadań powiatu, (4) ochrony praw obywateli i nadzoru nad uchwałami, (5) zasad dobrej legislacji.

Zakres kompetencji powiatu

W art. 4 ust. 1 u.s.p. wymieniono zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, które powiat realizuje na podstawie ustaw. Ważne jest jednak, że organy powiatu – rada powiatu i zarząd powiatu – muszą działać wyłącznie w granicach przyznanych im kompetencji, co wielokrotnie podkreślały sądy administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 stycznia 2025 r. (III OSK 2066/24) stwierdził, że: „żaden przepis ustawy nie daje radzie powiatu kompetencji do podejmowania uchwał w zakresie przeprowadzenia inwestycji budowlanych (np. prac adaptacyjnych piętra budynku). Normy kompetencyjne nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale tylko w zakresie ustawowo przypisanych zadań”. Wyrok ten jasno wskazuje na konieczność ścisłego przestrzegania zasady legalizmu w działaniach organów powiatu. Rada powiatu, podejmując uchwałę w sprawie inwestycji budowlanych, wykraczała poza swoje kompetencje, ponieważ takie działania nie znajdują podstawy w art. 4 ust. 1 u.s.p. ani w innych przepisach. Orzeczenie podkreśla, że zadania powiatu muszą mieć wyraźną podstawę ustawową, a interpretacja kompetencji nie może być rozszerzająca. Znaczenie tego wyroku dla praktyki administracyjnej jest istotne, ponieważ ogranicza możliwość podejmowania przez powiaty działań, które mogłyby być uznane za „inicjatywy własne” bez umocowania w prawie. Dodatkowo NSA zwrócił uwagę na możliwość powierzenia zadań innym jednostkom samorządu, co jest zgodne z art. 4 ust. 5 u.s.p., ale wyłącznie w odniesieniu do zadań ustawowych. Oznacza to, że powiaty muszą dokładnie analizować swoje kompetencje przed podejmowaniem jakichkolwiek działań inwestycyjnych, a ewentualne porozumienia z gminami czy województwem powinny być precyzyjnie sformułowane i ograniczone do ustawowego zakresu.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 25 marca 2024 r. (III SA/GI 90/24) stwierdził: „ani art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.p. (promocja i ochrona zdrowia), ani art. 5 ust. 2 u.s.p. nie mogą stanowić podstawy do wydawania uchwał w sprawach inwestycji budowlanych. Organy samorządu terytorialnego muszą działać na podstawie i w granicach prawa, a ich uchwały muszą mieścić się w ustawowym zakresie kompetencji”. Orzeczenie WSA w Gliwicach wzmacnia stanowisko NSA, wskazując na brak podstawy prawnej dla uchwał rady powiatu w sprawach inwestycji budowlanych. Sąd podkreślił, że nawet w przypadku działań niewładczych, takich jak

planowanie inwestycji, rada powiatu nie może wykraczać poza swoje kompetencje. Istotne jest tu odwołanie do art. 7 Konstytucji RP, który obliuguje organy władzy publicznej do działania w granicach prawa. Wyrok ten ma znaczenie dla praktyki administracyjnej, ponieważ przypomina o konieczności precyzyjnego uzasadnienia każdej uchwały w przepisach prawa. W kontekście art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.p. sąd wskazał, że promocja i ochrona zdrowia nie obejmują automatycznie działań inwestycyjnych, takich jak adaptacja budynków, jeśli nie wynika to z konkretnych przepisów. Orzeczenie to może skłonić powiaty do bardziej ostrożnego formułowania uchwał i poszukiwania wyraźnych podstaw prawnych dla swoich działań.

Warto też zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 marca 2024 r. (III SA/GI 89/24), który podkreślił, iż „organ nadzoru nie bada celowości uchwał, ponieważ nadzór celowościowy jest niedopuszczalny. Organ wykonujący kompetencje prawodawcze musi działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP”. To orzeczenie koncentruje się na roli organów nadzoru (np. wojewody) w kontroli uchwał powiatu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, że nadzór nad działalnością powiatu ogranicza się do badania legalności, a nie celowości podejmowanych działań. Jest to istotne dla zrozumienia granic kompetencji organów nadzoru, które nie mogą ingerować w decyzje powiatu, jeśli są one zgodne z prawem, nawet jeśli wydają się niecelowe. Wyrok ten chroni autonomię powiatu w podejmowaniu decyzji w ramach przyznanych kompetencji, jednocześnie przypominając, że każda uchwała musi mieć wyraźną podstawę prawną. W kontekście art. 4 u.s.p. orzeczenie to wskazuje, że powiaty muszą precyzyjnie określać, które z zadań wymienionych w tym przepisie realizują, aby uniknąć zarzutu naruszenia prawa.

Ograniczenia w kreowaniu zadań publicznych.

Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały, że powiaty nie mogą samodzielnie tworzyć nowych zadań publicznych poza tymi, które wynikają z ustaw. W wyroku z 11 października 2023 r. (III OSK 2078/22) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „art. 4 ust. 1 u.s.p. nie pozwala na domniemanie kompetencji powiatu, nawet jeśli wspólnota samorządowa uznaje daną sprawę za istotną. Uchwała rady powiatu w sprawie powstrzymania «ideologii LGBT+» nie miała podstawy prawnej, a zakaz instalowania «latarników» w szkołach ingerował w kompetencje dyrektorów placówek oświatowych. Wszystkie rozstrzygnięcia organu stanowiącego mają formę uchwał, niezależnie od ich nazwy (rezolucja, deklaracja itp.)”. Wyrok NSA jest przełomowy w kontekście prób podejmowania przez powiaty uchwał o charakterze ideologicznym lub deklaratywnym. Sąd jednoznacznie wskazał, że art. 4 ust. 1 u.s.p. nie daje podstaw do podejmowania uchwał w sprawach, które nie mieszczą się w katalogu zadań publicznych. W sprawie dotyczącej „ideologii LGBT+” uchwała rady powiatu została uznana za pozbawioną podstawy prawnej, ponieważ nie realizowała żadnego z zadań wymienionych w ustawie. Dodatkowo NSA zwrócił uwagę na niedopuszczalność ingerencji rady powiatu w kompetencje dyrektorów szkół, co narusza art. 68 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. Orzeczenie to ma istotne znaczenie dla praktyki, ponieważ ogranicza możliwość podejmowania przez powiaty uchwał o charakterze politycznym lub ideologicznym, które nie znajdują oparcia w prawie. Podkreślenie, że wszystkie akty organu stanowiącego są uchwałami podlegającymi kontroli, wzmacnia zasadę praworządności i przejrzystości działań samorządu.

Warto przywołać także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 lutego 2023 r. (III SA/Wr 61/22): „fakt, że powiat realizuje zadania z zakresu sportu i turystyki (art. 4 ust. 1 pkt 8 u.s.p.), nie upoważnia organów powiatu do podejmowania uchwał w tej materii bez konkretnej podstawy ustawowej. Działalność powiatu, nawet

w formach gospodarczych, musi być związana z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności i nie może mieć charakteru komercyjnego". To orzeczenie koncentruje się na ograniczeniach w tworzeniu przez powiat jednostek organizacyjnych, takich jak schronisko młodzieżowe. Sąd wskazał, że zadania wymienione w art. 4 ust. 1 u.s.p. nie dają powiatowi swobody w podejmowaniu działań, jeśli nie wynikają one z konkretnych przepisów. W przypadku schroniska młodzieżowego działalność ta została uznana za wykraczającą poza kompetencje powiatu, ponieważ przypominała działalność hotelarską, która nie jest zadaniem publicznym. Wyrok ten podkreśla, że działalność powiatu musi mieć charakter użyteczności publicznej i być ściśle związana z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty. Jak się wydaje, orzeczenie to może skłonić powiaty do bardziej ostrożnego podejścia do tworzenia nowych jednostek organizacyjnych i dokładnego uzasadniania ich zgodności z prawem.

Finansowanie zadań powiatu.

Finansowanie zadań powiatu, zwłaszcza w zakresie oświaty i ochrony zdrowia, jest jednym z najczęściej poruszanych problemów w orzecznictwie. Warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 1 grudnia 2022 r. (II SA/Sz 686/22), który podkreślił, że „powiat jest zobowiązany zapewnić środki finansowe na prowadzenie szkół, które są jednostkami budżetowymi. Szkoła nie jest niezależnym podmiotem i może realizować zadania tylko wtedy, gdy organ prowadzący wyposaży ją w niezbędne środki". Wyrok ten uwypukla odpowiedzialność powiatu za finansowanie oświaty. Sąd wskazał, że szkoły prowadzone przez powiat są jednostkami budżetowymi, co oznacza, że ich funkcjonowanie zależy od środków przekazanych przez organ prowadzący. Orzeczenie to ma kluczowe znaczenie w kontekście częstych sporów dotyczących niedofinansowania oświaty przez powiaty. Wyrok przypomina, że powiaty nie mogą przerzucać odpowiedzialności za brak środków na dyrektorów szkół, a zapewnienie odpowiedniego finansowania jest ich ustawowym obowiązkiem. Orzeczenie to może być podstawą do dalszych dyskusji na temat reformy finansowania oświaty na poziomie samorządu.

Warto przytoczyć również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 kwietnia 2022 r. (II GSK 2719/21): „Pełniący obowiązki dyrektora podmiotu leczniczego nie jest wyłaniany w postępowaniu konkursowym, więc nie można utożsamiać jego funkcji z funkcją dyrektora w kontekście podejmowania uchwał przez zarząd powiatu". Ten wyrok dotyczy kompetencji zarządu powiatu w zakresie zarządzania podmiotami leczniczymi, co mieści się w zadaniach z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.p. (promocja i ochrona zdrowia). Wyrok wskazuje na konieczność precyzyjnego rozróżnienia funkcji dyrektora i pełniącego obowiązki, co ma znaczenie dla zgodności uchwał zarządu z prawem. Orzeczenie to podkreśla, że zarząd powiatu musi działać zgodnie z przepisami ustawy o działalności leczniczej, a wszelkie decyzje kadrowe muszą mieć wyraźną podstawę prawną. Jest to istotne dla zarządzania szpitalami powiatowymi, gdzie często dochodzi do sporów dotyczących powoływania i odwoływania kadry kierowniczej.

Ochrona praw obywateli i nadzór nad uchwałami

Orzecznictwo wskazuje również na konieczność respektowania praw obywateli oraz zasad dobrej legislacji w działaniach powiatu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia z 10 stycznia 2022 r. (III SA/Kr 975/21) podał: „uchwała rady powiatu wykluczająca wstęp do szkół osób mogących wspierać proces wychowawczy zgodnie z przekonaniem rodziców narusza art. 48 Konstytucji RP, gwarantujący prawo

rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami”. Wyrok ten jest istotny w kontekście ochrony praw konstytucyjnych w działaniach powiatu. Uchwała rady powiatu, która ograniczała dostęp do szkół osobom wspierającym proces wychowawczy, została uznana za niezgodną z art. 48 Konstytucji RP. Orzeczenie to podkreśla, że zadania powiatu z zakresu edukacji (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p.) muszą być realizowane z poszanowaniem praw obywateli, w tym prawa rodziców do decydowania o wychowaniu dzieci. Wyrok ten może skłonić powiaty do bardziej wyważonego podejścia do uchwał dotyczących oświaty, zwłaszcza w kwestiach światopoglądowych.

Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 19 stycznia 2023 r. (II SAB/Go 113/22) wskazano: „organ powiatu powinien znosić krytykę obywateli wyrażaną na portalach społecznościowych i nie ograniczać dostępu do informacji publicznych w odpowiedzi na krytykę”. Orzeczenie to dotyczy zadania powiatu z zakresu promocji (art. 4 ust. 1 pkt 21 u.s.p.) oraz obowiązku zapewnienia transparentności działań. Sąd wskazał, że ograniczanie dostępu do informacji na portalach społecznościowych w odpowiedzi na krytykę jest niezgodne z zasadą jawności działania władz publicznych. Wyrok ten ma znaczenie dla praktyki zarządzania mediami społecznościowymi przez powiaty, które coraz częściej wykorzystują je do komunikacji z mieszkańcami. Podkreśla, że krytyka ze strony obywateli jest naturalną częścią debaty publicznej, a powiaty muszą działać w sposób otwarty i inkluzywny.

Zasada dobrej legislacji

Orzecznictwo zwraca również uwagę na konieczność przestrzegania zasad dobrej legislacji w uchwałach powiatu. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podkarpackiego z 27 września 2022 r. (P-II.4131.2.221.2022) wskazano, że „zapisy uchwał ustalające wejście w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, ale z mocą od innej daty, naruszają zasadę dobrej legislacji i zasadę zaufania obywateli do prawa”. Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcie wojewody dotyczy technicznych aspektów uchwał powiatu, które muszą być zgodne z zasadami dobrej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały może prowadzić do niepewności prawnej wśród obywateli i podmiotów stosujących prawo. Orzeczenie to przypomina, że powiaty, jako organy władzy publicznej, muszą formułować uchwały w sposób precyzyjny i zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Może to skłonić powiaty do większej staranności w redagowaniu aktów prawa miejscowego. Na marginesie wspomnieć można, że posługiwanie się słowem „zapis” na określenie przepisu prawnego jest błędem. W literaturze podkreśla się, że być może z języka prawniczego, a może nawet i prawnego, wyparte zostanie niedługo pojęcie „przepis prawa”, które zastąpi bardzo często obecnie używany nowy twór językowy w postaci „zapisu prawnego” czy „zapisu ustawowego”. Zaznacza się, że słowo „zapis” jest znanym pojęciem ustawowym o ugruntowanej wykładni w Kodeksie cywilnym, może być też „zapis na akcje”, „zapis w dzienniku budowy” czy „zapis elektroniczny”⁵. Wskazuje się również, że „zapis może być na sąd polubowny albo w testamencie, natomiast jednostka redakcyjna tekstu prawnego nazywa się «przepisem»”⁶. Krytycznie o słowie „zapis” wyrażał się również nieżyjący już prof. R. Małajny, który napisał, że słowem „zapis” w rozumieniu przepisu prawa posługuje się „tylko laik lub kauzyperda [...]”. W szanującym się opracowaniu

⁵ Cz. Martysz, *Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym*, w: *Studia z wykładni prawa*, red. Cz. Martysz, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2008, s. 43–44.

⁶ W. Czapliński, Rec.: M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, EPS 2009, grudzień, s. 60.

naukowym to nieszczęsne słowo wygląda tak ponętnie, jak mucha w talerzu z zupą”⁷. Słowa „zapis” używać więc należy we właściwym znaczeniu.

Z kolei w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Łódzkiego z 27 lipca 2022 r. (PNIK-I.4131.727.2022) czytamy, że: „kompetencja do określenia zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów użyteczności publicznej daje radzie powiatu swobodę w kształtowaniu reguł, ale musi być realizowana w granicach ustawy i natury regulowanej materii”. Rozstrzygnięcie to dotyczy zadania powiatu z art. 4 ust. 1 pkt 19 u.s.p. (utrzymanie obiektów użyteczności publicznej). Wojewoda wskazał, że rada powiatu ma pewną swobodę w formułowaniu zasad korzystania z tych obiektów, ale musi działać w granicach prawa. Orzeczenie to podkreśla znaczenie równowagi między autonomią samorządu a koniecznością przestrzegania ram prawnych. Nie jest wykluczone, że może ono wpłynąć na sposób formułowania regulaminów korzystania z obiektów powiatowych, takich jak szkoły czy szpitale.

Podsumowanie

Zadania powiatu określone w art. 4 u.s.p. stanowią podstawę funkcjonowania tej jednostki samorządu terytorialnego, umożliwiając realizację kluczowych usług publicznych o charakterze ponadgminnym. Przeprowadzona analiza orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych od 2022 r. pokazuje, że praktyczne wykonywanie tych zadań napotyka liczne wyzwania, związane z ograniczeniami kompetencyjnymi, niedostatecznym finansowaniem, koniecznością poszanowania praw obywateli oraz przestrzeganiem zasad dobrej legislacji. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięcia wojewodów podkreślają, że organy powiatu – rada i zarząd – muszą działać w granicach prawa, zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. To zapewnia przewidywalność i stabilność działań administracyjnych.

Kluczowe wnioski płynące z omówionych orzeczeń wskazują na kilka priorytetowych obszarów wymagających dalszej uwagi. Po pierwsze, istnieje potrzeba większej precyzji w definiowaniu kompetencji powiatów, aby ograniczyć spory kompetencyjne i niejasności interpretacyjne, szczególnie w takich dziedzinach, jak: oświata, ochrona zdrowia czy inwestycje infrastrukturalne. Po drugie, problem niedofinansowania zadań, zarówno własnych, jak i zleconych, ukazuje, że system finansowania samorządu terytorialnego wymaga pilnej reformy, aby możliwe było zapewnienie powiatom odpowiednich środków na realizację ich obowiązków (II SA/Sz 686/22). Po trzecie, powiaty powinny wzmocnić mechanizmy konsultacji społecznych i transparentności, aby ich uchwały lepiej odzwierciedlały potrzeby wspólnoty lokalnej, przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych praw obywateli, takich jak prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (III SA/Kr 975/21). Po czwarte, przestrzeganie zasad dobrej legislacji, w tym precyzyjne i zgodne z prawem formułowanie uchwał, jest niezbędne dla budowania zaufania obywateli do władz lokalnych i zapewnienia pewności prawa (P-II.4131.2.221.2022).

Omówione orzecznictwo nie tylko doprecyzowuje zakres zadań powiatu, lecz także stanowi praktyczny przewodnik dla organów samorządu w poruszaniu się po złożonym krajobrazie prawnym i administracyjnym. Z perspektywy praktyków prawa i administracji wyroki te podkreślają konieczność rygorystycznej analizy prawnej i uzasadniania podejmowanych decyzji. Badaczom i decydentom politycznym ukazują

⁷ R. Małajny, Rec.: P.A. Leszczyński: Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, *Gorzów Wielkopolski* 2012, „Państwo i Prawo” 2014 nr 2, s. 119.

potrzebę systemowych reform, które wsparłyby powiaty w efektywnym wypełnianiu ich obowiązków. Szczególną uwagę należy zwrócić na doskonalenie systemu finansowania zadań publicznych, doprecyzowanie kompetencji w ustawach sektorowych oraz rozwój mechanizmów partycypacji społecznej.

W miarę jak powiaty ewoluują w ramach polskiego systemu decentralizacji władzy, dalszy nadzór sądowy i analiza naukowa będą kluczowe dla kształtowania bardziej efektywnego systemu samorządu terytorialnego. Przyszłe badania powinny koncentrować się na wpływie orzecznictwa na autonomię powiatów oraz na tym, czy przyczynia się ono do ujednolicenia standardów zarządzania na poziomie lokalnym. Rozwiązanie zidentyfikowanych problemów pozwoli powiatom skuteczniej służyć swoim wspólnotom, wzmacniając zasady subsydiarności i decentralizacji określone w Konstytucji RP.

Bibliografia

- Czapliński W., Rec.: M. Perkowski, Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym, Białystok 2008, EPS 2009, grudzień.
- Izdebski H., Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020.
- Małajny R., Rec.: P.A. Leszczyński: Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, Gorzów Wielkopolski 2012, „Państwo i Prawo” 2014, nr 2.
- Martysz Cz., Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym, w: Studia z wykładni prawa, red. Cz. Martysz, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2008.
- Ochendowski E., Prawo administracyjne, Toruń 2018.
- Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2024.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2022.

O AUTORZE

Dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UKEN – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie; od ponad dwudziestu lat pracownik administracji publicznej; autor publikacji dotyczących m.in. europejskiego prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, materialnego prawa administracyjnego. Prowadził wykłady na uniwersytetach zagranicznych (Litwa, Czechy, Słowacja). Komentator mediów, w tym portalu prawo.pl.

STRESZCZENIE

Artykuł analizuje zadania powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa sądowego i rozstrzygnięć nadzorczych od 2022 r., koncentrując się na ich znaczeniu dla praktyki administracyjnej i realizacji zasady decentralizacji. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107) powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w takich obszarach, jak: ochrona zdrowia, oświata, infrastruktura drogowa czy pomoc społeczna. Praktyczne wykonywanie tych zadań napotyka jednak trudności wynikające z niejasności kompetencyjnych, niedostatecznego finansowania oraz konieczności przestrzegania zasad dobrej legislacji i praw obywateli. Orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA), a także rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów odgrywają kluczową rolę w doprecyzowaniu zakresu kompetencji powiatu, rozstrzyganiu sporów między jednostkami samorządu a administracją rządową oraz zapewnieniu zgodności działań z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Analiza koncentruje się na pięciu kluczowych aspektach: (1) granicach kompetencji organów powiatu, (2) ograniczeniach w kreowaniu nowych zadań publicznych, (3) problemach finansowania zadań, (4) ochronie praw obywateli i nadzorze nad uchwałami oraz (5) zasadach dobrej legislacji. Wyroki, takie jak III OSK 2066/24 (NSA) czy III SA/GI 90/24 (WSA w Gliwicach), podkreślają, że organy powiatu nie mogą podejmować uchwał wykraczających poza ustawowe kompetencje, np. w zakresie inwestycji budowlanych, a normy kompetencyjne nie podlegają interpretacji rozszerzającej. Orzeczenie III OSK 2078/22 (NSA) wskazuje na brak podstaw prawnych dla uchwał ideologicznych, takich jak dotyczące „ideologii LGBT+”, co ogranicza możliwość podejmowania działań politycznych. W kwestii finansowania wyrok II SA/Sz 686/22 (WSA w Szczecinie) potwierdza obowiązek powiatu polegający na zapewnieniu środków na oświatę, uwypuklając problem niedofinansowania. Z kolei orzeczenia III SA/Kr 975/21 (WSA w Krakowie) i II SAB/Go 113/22 (WSA w Gorzowie Wielkopolskim) akcentują konieczność poszanowania konstytucyjnych praw obywateli, takich jak prawo rodziców do wychowania dzieci, oraz zasadę jawności w komunikacji z mieszkańcami. Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów (np. P-II.4131.2.221.2022) zwracają uwagę na przestrzeganie zasad dobrej legislacji, szczególnie w formułowaniu uchwał. Artykuł podkreśla, że zadania powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy wobec gminy, co wymaga ścisłej współpracy między szczeblami samorządu i precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji. Brak pojęcia „zadania własne” w ustawie o samorządzie powiatowym oraz zamknięty katalog zadań (art. 4 ust. 1) ograniczają elastyczność powiatów, co rodzi potrzebę reform legislacyjnych. Wnioski wskazują na konieczność doprecyzowania kompetencji, reformy systemu finansowania oraz wzmocnienia mechanizmów partycypacji społecznej. Orzecznictwo stanowi praktyczny przewodnik dla organów powiatu, a dla badaczy i decydentów – punkt wyjścia do dalszych analiz wpływu judykatury na autonomię samorządu i standardy zarządzania lokalnego. Rozwiązanie zidentyfikowanych problemów pozwoli powiatom efektywniej realizować zadania publiczne, wzmacniając zasady subsydiarności i decentralizacji.

Słowa kluczowe

powiat, zadania ponadgminne, orzecznictwo sądowe, kompetencje samorządu, finansowanie zadań, dobra legislacja

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL