

Miasto na prawach powiatu – specyficzne połączenie gminy i powiatu

Abstrakt: Jednym z następstw reformy z 1998 roku było wykreowanie – obok powiatu i województwa jako nowych typów jednostek samorządu terytorialnego – nowego typu jednostki o charakterze hybrydowym – miasta na prawach powiatu. Autorzy tego rozwiązania nawiązywali oczywiście do znanych konstrukcji prawnych rodzimych (miast wydzielonych z powiatów z okresu międzywojennego i powiatów miejskich z okresu PRL), a także obcych (np. niemieckich miast wyłączonych z powiatów). W artykule przeprowadzona została analiza ustrojowoprawna tej konstrukcji zmierzająca do ustalenia, na ile miasto jest powiatem, a na ile ciągle gminą, w wyniku tak specyficznego połączenia obu funkcji.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, powiat, województwo, miasto na prawach powiatu

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna zamieszkująca na określonym obszarze, która jest organizowana w terytorialny związek samorządowy. Kluczowym elementem pojęcia gminy, powiatu i województwa jest właśnie terytorium. Jest to skutkiem charakteru samorządu terytorialnego. Ten typ samorządu opiera się na terytorium poszczególnych jednostek, gdzie przede wszystkim decydujący jest przebieg granic, który to decyduje o przynależności do korporacji skupiającej mieszkańców danej gminy, powiatu czy województwa¹. Głównym celem utworzenia samorządu terytorialnego jest sprawowanie, w ramach określonego zakresu, administracji publicznej, tak więc wykonywanie administracji publicznej należy właśnie uznać za przedmiot samorządu².

Zakres funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce określony został w wielu aktach prawnych. Fundamentem dla niego jest jednak Konstytucja RP (rozdział VII) oraz ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego³. Jednakże najszerszej funkcje i zadania samorządu terytorialnego zostały uregulowane ustawami zwykłymi, do najistotniejszych należy zaliczyć:

- ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴,
- ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵,
- ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶,

¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 65.

² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 23.

³ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.

- ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷,
- ustawę z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸
- oraz wiele innych ustaw, a przede wszystkim tzw. ustawy kompetencyjne.

Specyficznym połączeniem gminy i powiatu są miasta na prawach powiatu, które to wypełniają nie tylko zadania gminy, ale także zadania przynależne dla powiatu. Na powstanie tego szczególnego tworu – połączenia gminy i powiatu – miały wpływ trzy główne przesłanki.

Pierwszą z nich jest niewątpliwie struktura osadnicza, która niejako narzuciła odstępianie od klasycznej formy powiatów składających się z gmin wiejskich i wiejsko-miejskich rozlokowanych wokół większego miasta. Jest to szczególnie widoczne na obszarze Górnego Śląska. Drugą przesłanką było rozszerzenie katalogu zadań 46 miast z zakresu zadań publicznych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania⁹. Liczba zadań przekazanych wybranym miastom wzrastała na przestrzeni lat w drodze innych aktów prawnych, w tym m.in. ustawą z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych¹⁰. Po trzecie, utworzenie miast na prawach powiatu miało być pewnego rodzaju formą rekompensaty dla miast, które straciły status miast wojewódzkich¹¹.

Obecny kształt i sposób funkcjonowania miast na prawach powiatu został określony przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹². Ustawa ta stworzyła podwaliny dla warunków organizacyjnoprawnych, majątkowych i technicznych niezbędnych do rozpoczęcia funkcjonowania samorządu oraz administracji rządowej w województwie. W akcie tym rozstrzygnięty został również sposób funkcjonowania nowego modelu administracji publicznej, w którym przyjęto zasadę ciągłości. Oznaczało to, że nie zostaną zlikwidowane istniejące struktury, a nowe będą budowane od podstaw, ale jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej wykonujące władztwo administracyjne po 1 stycznia 1999 r. przejmą od dotychczasowych struktur m.in. mienie, pracowników czy zorganizowany aparat pomocniczy. Przepisy tej ustawy określiły kwestie dotyczące m. in. siedziby urzędów dla miast na prawach powiatu. Przyjęto, że dla obszaru takiego miasta funkcję starostwa powiatowego pełnić będzie urząd miasta.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885.

⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.

⁹ Dz. U. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. z 1997 r., Nr 36, poz. 224 z późn. zm.

¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 123 i n.

¹² Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.

w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹³ w art. 2 pkt 41 określiła, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie, ustroj zaś i funkcjonowanie organów miasta na prawach powiatu, przede wszystkim nazwę, skład, liczebność, sposób powoływania i odwoływania oraz nadzór nad tymi organami, określa ustawa o samorządzie gminnym.

Kolejna zmiana w obrębie ustawy o samorządzie powiatowym została wprowadzona mocą art. 81 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁴. Na podstawie przepisów rzeczony kolegialny organ wykonawczy – zarząd miasta, został zastąpiony monokratycznym organem wykonawczym – prezydentem miasta.

Mocą art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Prawa powiatu z kolei posiadają miasta, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, oraz miasta, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz te, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. W mieście o takim statusie prawnym funkcje organów sprawują rada powiatu oraz prezydent miasta. Ciekawym przykładem jest miasto Wałbrzych, które utraciło grodzkość wskutek rozporządzenia Rady Ministrów¹⁵. Rada Powiatu Wałbrzyskiego zaskarżyła rozporządzenie Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego, wykazując szereg naruszeń prawa. Wniosek w tej sprawie został jednak wycofany przez ówczesnego komisarza rządowego, ostatecznie Trybunał Konstytucyjny umorzył sprawę. W następstwie tych zdarzeń Wałbrzych, była stolica województwa, jako jedyne ponad 120-tysięczne miasto polskie został zdegradowany administracyjnie do poziomu gminy. Ostatecznie 10 stycznia 2012 r. podczas XXIV sesji Rady Miejskiej Wałbrzycha radni podjęli jednogłośnie uchwałę w sprawie pozytywnej opinii dotyczącej wyłączenia miasta Wałbrzycha z Powiatu Wałbrzyskiego i przywrócenia Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu¹⁶.

Statut jest podstawą ustroju miasta na prawach powiatu. Zgodnie z normami przyjętymi w ustawie o samorządzie gminnym. Statut powinien określać przede wszystkim:

- organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów rady,
- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej,
- zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania działań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów miasta i komisji miasta,

¹³ Dz. U. 45, poz. 497 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 93, poz. 821.

¹⁶ Na mocy zmiany art. 3 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym dokonanej w art. 14 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego (Dz. U. z 2012 r., poz. 853).

- zasady i tryb działania komisji rewizyjnej,
- zasady działania klubów radnych.

Ponadto, w przypadku gdy miasto liczy ponad 300 000 mieszkańców, statut podlega uprzedniemu uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. To właśnie prawo rady miasta do uchwalenia statutu, czyli możliwość determinowania sposobu funkcjonowania miasta na prawach powiatu, jest jednym z przymiotów samodzielności miasta, który to został określony w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

Konstytucja do wyłącznych kompetencji organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego zalicza określenie struktur wewnętrznych tych jednostek. Muszą one jednakże działać w granicach prawa¹⁷. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało to słusznie podkreślone, że „brak ustawowego uregulowania pewnej kwestii ustrojowej (milczenie ustawodawcy) nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na ten temat w statucie. Pozbawienie jednostki samorządowej (w tym przypadku powiatu) możliwości uzupełniania ustawowych rozwiązań ustrojowych drogą regulacji statutowych byłoby równoznaczne z pozbawieniem przepisów art. 169 ust. 4 Konstytucji (...) normatywnej treści. Ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji, powinno zatem wynikać wprost z ustawy”¹⁸.

Konstytucja RP gwarantuje miastu na prawach powiatu, jak każdej innej jednostce samorządu terytorialnego, osobowość prawną. Konstytucja, zapewniając zasadę ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zdecydowanie wskazuje, że jest to samodzielność każdej jednostki. W literaturze podkreśla się, że istnieją „dwojaki przesłanki ochrony. Z jednej strony chodzi o ochronę przed podmiotami znajdującymi się poza strukturami samorządowymi, w tym także przed organami nadzoru, a z drugiej o ochronę przed naruszającymi samodzielność działaniami innych jednostek samorządu terytorialnego”¹⁹.

Samodzielność miasta na prawach powiatu jest chroniona sądownie w sferze publicznoprawnej, a także w sferze prywatnoprawnej. Gwarancja sądowej ochrony samorządu terytorialnego została ustanowiona w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, w poszczególnych ustawach ustrojowych, a także wynika z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W Karcie tej przyznano lokalnym społecznościom prawo do odwołania się na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień, a także poszanowania zasad samorządności terytorialnej, które zostały przewidziane w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym. Norma ujęta w tym przepisie konstytucyjnym ma znaczenie autonomiczne i może być podstawą roszczeń samorządu, które są podstawą do dochodzenia albo przed sądem powszechnym, albo przed sądem administracyjnym²⁰.

W sferze prawa prywatnego miasto na prawach powiatu jest legitymowane do wystąpienia na drogę sądową przed każdym sądem powszechnym na zasadach ogólnych

¹⁷ B. Banaszak, *Komentarz do art. 169*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.

¹⁸ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 1.12.1999 r., II SA 1868/99, niepubl.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 77 i n.

obowiązujących osoby prawne, ponieważ ma on zdolność sądową. Miasto na prawach powiatu może pozywać i być pozywane, może także być uczestnikiem postępowania sądowego.

W ramach prawa publicznego zapewnienie ochrony na drodze sądowej samodzielności miasta na prawach powiatu opiera się na przyznaniu miastu prawa do wniesienia skargi lub wniosku do sądu administracyjnego. Należy dodać, że w kręgu ochrony znajdują się skutki rozstrzygnięć nadzorczych organów administracji publicznej, jak też prawo do samodzielnego wykonywania kompetencji własnych przez miasto na prawach powiatu.

Jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. Miasto na prawach powiatu wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podobnie jak gmina, miasto na prawach powiatu wykonuje zadania publiczne, w związku z tym może korzystać ze środków prawych, które są właściwe dla władzy państwowej, w szczególności ze środków o charakterze władczym. Następstwem posiadania osobowości cywilnoprawnej jest prawo do uczestniczenia w obrocie gospodarczym, zbliżone do tego, jakie posiadają inne podmioty gospodarcze. Umożliwiło to miastom na prawach powiatu swobodne rozporządzanie swoim majątkiem czy też prawo do zaciągania zobowiązań.

Do zadań miast na prawach powiatu należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. W ramach tych zadań, podobnie jak w przypadku gmin, mieszczą się wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Fundamentalnym zadaniem miasta na prawach powiatu jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym przypadku mieszkańców miasta. Miasto wykonuje zadania własne i zadania z zakresu administracji rządowej zlecone oraz przejęte na podstawie porozumień. Może także zawierać porozumienia w sprawie powierzenia i prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem. Wykonanie powyższych zadań następuje po zapewnieniu miastu koniecznych środków finansowych na ich realizację.

Do zadań tych w szczególności należy zaliczyć sprawy z zakresu:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- miejskich dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,

- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- komunalnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- cmentarzy miejskich,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- obronności,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji miasta,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Do zadań publicznych miasta na prawach powiatu należy również zapewnienie wykonania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Dodatkowo w drodze ustawy może zostać nałożony na miasto obowiązek wykonania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Ponadto, ustawy mogą określać inne zadania miasta na prawach powiatu, jak również wskazywać, które z nich mają charakter obowiązkowy.

Na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym do organów miasta na prawach powiatu należy zaliczyć radę miasta i prezydenta miasta. Tak samo jak w przypadku gmin, które nie mają praw powiatu, działalność organów miasta na prawach powiatu jest jawna. Jawność może zostać ograniczona jedynie w drodze ustawy. Jawność obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje organów stanowiących i posiedzenia komisji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzenia organów i komisji.

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym nadaje radzie miasta funkcje organu stanowiącego w mieście na prawach powiatu. Uregulowania dotyczące ustroju i działania rady miasta w mieście na prawach powiatu, w tym nazwa, skład, liczebność oraz jej powołanie i odwołanie, a także zasady nadzoru nad radą miasta, zostały uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym. Można więc wnioskować, że pozycja ustrojowa rady miasta w mieście na prawach powiatu jest taka sama jak rady gminy.

Z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wynika, że rada miasta w mieście na prawach powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym. W Konstytucji brakuje konkretnego określenia zadań, jakie mają wykonywać poszczególne organy samorządu na kolejnych szczeblach. Dokonany został jedynie podział na dwie kategorie: organy stanowiące i wykonawcze. Biorąc pod uwagę nazwy tych organów oraz pozostałe założenia Konstytucji, można uznać, jakie głównie funkcje mają wypełniać oraz jakiego typu zadania mają zostać im powierzone.

Wybory do tego organu są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Zasady odnoszące się do wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego nie odbiegają w istocie od przyjętego w przypadku innych rodzajów wyborów. Pojawiają się jednak pewne wyjątki. W przypadku zasady powszechności prawa wyborczego cenzus obywatelstwa obowiązuje w wyborach rad powiatów i sejmików województw. Nie występuje on na mocy Kodeksu wyborczego w wyborach do rad gmin, ponieważ w wyborach samorządowych najniższego szczebla prawo wyborcze przyznano obywatelom UE, którzy nie są obywatelami Polski. Jednakże prawo wyborcze w Polsce nie przysługuje obywatelowi UE niebędącemu obywatelem Polski, w przypadku, gdy jest on go pozbawiony w państwie członkowskim UE, którego jest obywatelem. Dodatkowo we wszystkich rodzajach wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego w przypadku czynnego prawa wyborczego obowiązuje cenzus domicylu²¹.

Liczebność rady powiatu jest zależna od liczby mieszkańców miasta na prawach powiatu. W mieście do 100 000 mieszkańców w skład rady powiatu wchodzi 23 radnych, w mieście do 200 000 mieszkańców ich liczba wynosi 25. Liczba radnych wzrasta o 3 na każde następne rozpoczęte 100 000 mieszkańców, jednak nie więcej niż 45 radnych²².

W porównaniu do zadań rady gminy, rada miejska w mieście na prawach powiatu ma rozszerzony katalog zadań. Jest to uzasadnione tym, że miasto na prawach powiatu jest gminą, której dodatkowo zostały przypisane zadania powiatu. Do wyłącznej właściwości rady miejskiej w powiecie grodzkim należy:

- a) uchwalanie statutu miasta i statutów jednostek pomocniczych,
- b) ustalanie wynagrodzenia prezydenta miasta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
- c) powoływanie i odwoływanie skarbnika miasta, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek prezydenta miasta,

²¹ B. Banaszak, *op. cit.*

²² W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 115.

- d) uchwalanie budżetu miasta, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia prezydentowi miasta absolutorium z tego tytułu,
- e) uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- f) uchwalanie programów gospodarczych,
- g) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania im środków budżetowych na realizację zadań,
- h) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
- i) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych miasta, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
 - określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawienia lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawienia lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególnie nie stanowią inaczej; uchwała rady miasta 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 prezydent może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady miasta,
 - emitowania obligacji oraz określania 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 miejską,
 - tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz ich rozwiązywania i występowania z nich,
 - określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez prezydenta miasta,
 - tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych miejskich jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
 - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez prezydenta miasta w roku budżetowym,
- j) określanie wysokości sumy, do której prezydent miasta może samodzielnie zaciągnąć zobowiązania,
- k) podejmowanie uchwał w sprawie przejęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz powierzenia prowadzenia zadań publicznych w drodze porozumień

zawieranych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem,

- l) podejmowanie uchwał w sprawach ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
- m) uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
- n) uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- o) podejmowanie uchwał w sprawach znaków miasta, nazw ulic i placów publicznych oraz wznoszenia pomników,
- p) nadawanie honorowego obywatelstwa miasta,
- q) podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
- r) powoływanie stałych i doraźnych komisji do określonych zadań, ustalanie przedmiotu ich działania oraz składu osobowego,
- s) stanowienie aktów prawa miejscowego w granicach ustawowego upoważnienia,
- t) udzielanie upoważnień do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej organom jednostek organizacyjnych,
- u) stanowienie we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania miasta niezastrzeżonych ustawami do kompetencji innych organów oraz w sprawach zastrzeżonych przepisami szczególnymi do kompetencji rady,
- v) dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta,
- w) uchwalanie strategii rozwoju miasta.

Ustawowe wyliczenie spraw należących do właściwości rady miejskiej nie jest wyliczeniem enumeratywnym. Jest ono jednakże kompilacją zadań rady gminy i rady powiatu. W ramach właściwości rady miejskiej uwzględnia się także wszystkie pozostałe sprawy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Działalność rady miasta w ramach funkcji kontrolnych sprowadza się do kontroli prezydenta miasta, miejskich jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych miasta. Do pełnienia funkcji w tym zakresie powołuje się komisję rewizyjną, w której skład wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów, poza przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi rady.

Kadencja rady miasta w mieście na prawach powiatu trwa cztery lata, licząc od dnia wyboru. Rada miejska nie jest uprawniona do zmiany w tym zakresie w statucie miasta.

Drugim organem miasta na prawach powiatu jest prezydent miasta. Pozycja ustrojowa prezydenta miasta na prawach powiatu została określona przede wszystkim w ustawie z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta mia-

sta²³, ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²⁴. Prezydent miasta na prawach powiatu pełni funkcje:

- 1) monokratycznego organu wykonawczego miasta,
- 2) kierownika urzędu wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych,
- 3) zwierzchnika służbowego w odniesieniu do służb, inspekcji i straży,
- 4) organu wydającego decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Prezydent miasta w rozumieniu przepisów kodeksu karnego jest funkcjonariuszem publicznym²⁵. W ustawie o samorządzie powiatu określono, że ustroj i działanie prezydenta miasta na prawach powiatu, jego powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru zostały określone w ustawie o samorządzie gminnym. Tak więc status prezydenta miasta na prawach powiatu jest taki sam jak wójta, burmistrza czy prezydenta gminy nieposiadającej statusu powiatu²⁶.

Podsumowując, miasta na prawach powiatu są gminami, które tym różnią się od innych gmin, że dodatkowo wykonują zadania powiatu. Skutkiem takiego rozwiązania jest przede wszystkim stosowanie do miast na prawach powiatu w pierwszej kolejności przepisów dotyczących gmin, natomiast przepisy dotyczące powiatów mają jedynie zastosowanie odpowiednie – tylko w zakresie, w którym miasta te wykonują zadania powiatu²⁷.

Mieszkańcy miasta na prawach powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Miasto na prawach powiatu można traktować jako związek jego mieszkańców. W literaturze przedmiotu zwraca się ponadto uwagę na upodmiotowienie przez państwo lokalnej społeczności, którego celem jest realizacja zadań publicznych²⁸. Samorząd jest też pojmowany jako sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku miasta na prawach powiatu bez wątplenia ma się na myśli osoby zamieszkujące na jego terenie, dlatego że miasto na prawach powiatu tworzy ogół jego mieszkańców.

Literatura

Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991

Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013

²³ Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

²⁵ A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer 2006, s. 125.

²⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 139 i n.

²⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 197.

²⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s.123.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001

Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2001

Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer
2006

