

DOI: 10.31648/kpp.12989

Maria Bułajewska
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0009-0003-3258-6149
mariabulajewska@wp.pl

Kolegialny organ wykonawczy w powiecie i w województwie samorządowym

Wstęp

Sprawne i efektywne funkcjonowanie samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym w dużej mierze zależy od struktury oraz mechanizmów działania jego organów wykonawczych. W ramach niniejszego artykułu podjęto szczegółową analizę pozycji ustrojowej, jaką w polskim systemie administracji publicznej zajmują zarząd powiatu oraz zarząd województwa.

W pierwszej kolejności skupiono się na aspektach strukturalnych, rekonstruując skład i tryb powoływania zarządu powiatu, a także zadania i funkcjonowanie zarządu powiatu jako organu o charakterze *stricte* kolegialnym. W celu zapewnienia kompletnego obrazu decentralizacji władzy publicznej, analogicznej korelacji autorka dokonała na poziomie regionalnym, badając procedurę wyboru i strukturę wewnętrzną zarządu województwa oraz szczegółowe kompetencje zarządu województwa w sferze zarządzania publicznego.

Ważną oś badawczą tej części opracowania stanowi ocena stabilności i trwałości lokalnych struktur władzy. W tym kontekście kluczowym elementem rozważań stała się odpowiedzialność polityczna i tryb odwoływania zarządu powiatu i zarządu województwa, realizowane m.in. poprzez instytucję wotum zaufania oraz absolutorium. Całość analizy, oparta na zaktualizowanych przepisach ustaw ustrojowych, służy weryfikacji tezy o dominującej roli kolegialnych organów wykonawczych w procesie kreowania i realizacji polityki lokalnej oraz regionalnej.

Skład i tryb powoływania zarządu powiatu

Koncepcja funkcjonowania powiatu samorządowego została pośrednio uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., a konkretnie w art. 164 ust. 2, który stanowi, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa¹. Z brzmienia tego artykułu wynika, że oprócz gminy powinna zostać utworzona przynajmniej jeszcze jedna jednostka samorządu regionalnego. Nie istnieje natomiast obowiązek powołania do istnienia drugiej obok gminy jednostki samorządu lokalnego. Najważniejszym kryterium tworzenia poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego jest zdolność do wykonywania zadań publicznych przez powstałe jednostki samorządowe. Z tego powodu utworzenie danego poziomu samorządu terytorialnego powinno zostać poprzedzone wieloaspektową analizą ekonomiczną, społeczną i geograficzną umożliwiającą udzielenie odpowiedzi na pytanie o przydatność i adekwatność tworzonego szczebla dla realizacji zadań publicznych nałożonych na samorząd. W obecnym stanie prawnym drugą jednostką samorządu lokalnego w Polsce jest powiat, natomiast w ramach samorządu regionalnego funkcjonuje województwo. Od 1998 r. struktura samorządu terytorialnego w Polsce jest trójszczeblowa².

Tym samym bezspornie samorząd powiatowy jako taki nie jest obligatoryjną jednostką samorządu terytorialnego, a zatem w każdej chwili ustawodawca zwykły może zdecydować o jego likwidacji.

W odniesieniu do zagadnień stanowiących przedmiot analizy w niniejszym artykule należy jednoznacznie podkreślić, że z punktu widzenia formalnoprawnego jedynym organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. Posiada on, podobnie jak rada, charakter kolegialny, co oznacza, że podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał, działając w oparciu o zasadę kworum, która wymaga obecności co najmniej połowy ustawowego składu tego organu.

¹Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²M. Safian, L. Bosek, [w:] M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, 2016, Legalis, komentarz do art. 164 ust. 2. Tym samym w ustawie zasadniczej nie została zrealizowana zapowiedź gwarancji konstytucyjnej dla drugiego poziomu organizacyjnego samorządu terytorialnego, deklarowana m.in. na I posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego. „Jeszcze dalej szedł tzw. projekt poselski z 2 grudnia 1994 r., który wpisywał do Konstytucji wszystkie trzy jednostki samorządu terytorialnego: województwo, powiat i gminę, zrównując je tym samym pod względem trwałości, raz, jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju (czego obecna Konstytucja nie czyni), dwa, jako jednostki samorządu terytorialnego. Ostatecznie poprzestano na redakcji art. 164 ust. 2, interpretowanego, jako zobowiązanie ustawodawcy do rozbudowy samorządu co najmniej o jednostkę regionalną, zaś inną lokalną tylko pod warunkiem utworzenia też regionalnej, tzn. nie było możliwe przeprowadzenie w 1998 r. tylko reformy powiatowej, konieczna była wojewódzka, która warunkowała powiatową” – tak: J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, cz. 2, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11. s. 16, 19; I. Lipowicz, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Wrocław 1998, s. 257. Zob. również S. Bułajewski, *Samorząd powiatowy w Polsce – czy potrzebny*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017, s. 93–108. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego uregulowane są w trzech ustawach: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 662 z późn. zm.), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1684 z późn. zm.), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581 z późn. zm.).

Jak słusznie zauważyli przedstawiciele doktryny, „kolegialność zarządu powiatu ma m.in. na celu zapewnienia 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 – przykładowo tej, z której on pochodzi”³.

Organ wykonawczy powiatu składa się z przewodniczącego (którym jest starosta), wicestarosty i pozostałych członków. Członkiem zarządu powiatu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatami posła i senatora. Utrata członkostwa w zarządzie powiatu następuje w dniu wyboru lub zatrudnienia⁴.

Rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od trzech do pięciu osób, w tym starostę i wicestarostę, w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Liczbę członków zarządu określa w statucie rada powiatu. Jeżeli zaś chodzi o większość w trakcie głosowania, to rada powiatu wybiera starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Również w głosowaniu tajnym rada powiatu wybiera wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu⁵ na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. 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 trzech do pięciu osób, w tym wicestarosta. Dlatego też zarząd powiatu mógł łącznie ze starostą liczyć nawet sześć osób⁶.

Z treści ustawy wynika bezspornie, 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 uzależniony od woli starosty, gdyż poza nim (wybieranym w głosowaniu tajnym na wniosek radnych) pozostali członkowie zarządu są wybierani

³Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, t. 2, Szczecin-Zielona Góra 1998, s. 92.

⁴Art. 26 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁵Należy wskazać za Czesławem Martyszem na wadę legislacyjną art. 27 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, ponieważ w przypadku wyboru starosty oraz wicestarosty, przy równoczesnym trzysobowym składzie zarządu określonym przez statut powiatu, w skład zarządu wejdzie tylko jeden pozostały członek, a nie – jak stanowi ustawa – pozostali członkowie. Zob. C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, 2020, Lex, komentarz do art. 26.

⁶Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592.

na jego wniosek, co oznacza, że rada powiatu może głosować tylko na tych kandydatów, których przedstawił starosta⁷.

Jeżeli rada powiatu nie wybierze starosty i zarządu w ustawowym terminie, ulega ona rozwiązaniu z mocy prawa, co oznacza automatyczne zakończenie jej kadencji. Konkretnie konsekwencje braku wyboru starosty i zarządu regulują bezpośrednio artykuły 27, 29 oraz 31b ustawy o samorządzie powiatowym.

Kwestia stabilności pełnienia funkcji członka organu wykonawczego powiatu diametralnie różni się od pozycji jednoosobowego organu wykonawczego w gminie. Co oczywiste, wójta wybierają mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej w wyborach bezpośrednich, zaś członków zarządu powiatu – radni, którzy niemal w każdej chwili takiego członka ze składu organu wykonawczego mogą odwołać⁸.

Zupełnie w innej formule organ wykonawczy powiatu działa w miastach na prawach powiatu (w tzw. powiatach grodzkich); tu organem wykonawczym nie jest zarząd, tylko prezydent miasta, który zarządza tą jednostką samorządową, wykonując jednocześnie obowiązki wójta oraz jednoosobowo zarządu powiatu (art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Prezydent miasta pełni także funkcję starosty, ale starostą nie jest. Dlatego też w powiecie ziemskim organ wykonawczy stanowi organ kolegialny, a w powiecie grodzkim – organ jednoosobowy.

Na marginesie warto dodać, że przez kilka lat było wiele wątpliwości, czy powiat grodzki to bardziej samorząd gminny, czy też powiatowy. Ostatecznie jednak kwestia dotycząca statusu miasta na prawach powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego czy powiatowego została rozstrzygnięta wraz z wejściem w życie z dniem 30 maja 2001 r. nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Odtąd, zgodnie z art. 2 pkt 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹, przyjęto, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Ustawa o samorządzie powiatowym (obecnie obowiązująca) w nowym brzmieniu art. 91–92 przewiduje, że obok tzw. powiatów ziemskich istnieją miasta na prawach powiatów (tzw. powiaty grodzkie)¹⁰.

Zgodnie z treścią powyższej normy miastem na prawach powiatu jest: a) miasto, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyło więcej niż 100 tys. mieszkańców; b) miasto, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestało być siedzibą województwa, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu; c) miasto, któremu nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

⁷M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce, Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 295.

⁸Tę kwestię szerzej ujęto w części *Odpowiedzialność polityczna i tryb odwoływania zarządu powiatu i zarządu województwa* niniejszego artykułu.

⁹Dz.U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497 z późn. zm.

¹⁰S. Bułajewski, *Jednoosobowe i kolegialne organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, „Journal of Modern Science” 2024, nr 25(6), s. 167–168.

Co ciekawe, kwestie ustrojowe powiatu grodzkiego, takie jak: nazwa, skład, liczebność, powoływanie i odwoływanie organów powiatu, a także zasady sprawowania nadzoru, zostały uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym. Natomiast zadania, jakie wykonuje miasto na prawach powiatu, określone są w ustawie o samorządzie powiatowym¹¹.

Zadania i funkcjonowanie zarządu powiatu jako organu kolegialnego

Zgodnie z art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym 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 i podkreślały podległość zarządu powiatu radzie powiatu¹². W literaturze przedmiotu rozróżnia się funkcję projektodawczą oraz funkcję wykonawczo-zarządzającą organu wykonawczego powiatu. Funkcja projektodawcza zarządu nie oznacza, że jedynie zarząd jest uprawniony do przedstawiania projektów uchwał (mogą to robić również radni, komisje rady czy np. mieszkańcy). Zarząd przede wszystkim inspirował prace rady powiatu, zapewniając jej jednocześnie fachowe wsparcie¹³.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań tych należy w szczególności¹⁴:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady – w ramach tej kompetencji zarząd powiatu posiada tzw. inicjatywę uchwałodawczą. Choć rada powiatu jest organem stanowiąco-kontrolnym, to większość aktów prawnych (zarówno tych powszechnie, jak i wewnątrznie obowiązujących) powstaje w biurach starostwa pod okiem zarządu, a bardziej pod okiem kierowników referatów. W ramach procesu analitycznego zarząd analizuje potrzeby powiatu (np. konieczność zabezpieczenia wkładu własnego na budowę szkoły) i zleca radcom prawnym oraz urzędnikom przygotowanie projektu aktu prawnego. Z kolei w dziedzinie finansów zarząd bardzo często posiada wyłączne prawo do zgłaszania uchwał. Dotyczy to m.in. projektu budżetu powiatu oraz wieloletniej prognozy finansowej. Rada nie może uchwalić budżetu bez wcześniejszego projektu przygotowanego przez zarząd. Ponadto każdy projekt przesyłany pod obrady rady musi zawierać dokładne uzasadnienie prawne, skutki finansowe oraz opinie odpowiednich komisji merytorycznych;
- 2) wykonywanie uchwał rady – po podjęciu uchwały przez radę powiatu rola rady się kończy, a zaczyna działanie zarządu. Rada decyduje, co zrobić, a zarząd odpowiada, jak i kiedy to zrealizować. Niezależnie od realizowanych aktów rady zarząd

¹¹ Idem, *Odmiennosc ustrojowa rady w miescie na prawach powiatu*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 259–273.

¹² Z. Gilowska i in., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 54–55.

¹³ M. W. Sienkiewicz, op. cit., s. 298.

¹⁴ Zob. również J. Matwiejuk, *Samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz (red.), *Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, Białystok 2014, s. 332–333.

- podejmuje własne uchwały wykonawcze lub upoważnia starostę do wydawania zarządzeń, które precyzują etapy realizacji woli rady;
- 3) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – punkt ten został wprowadzony, aby zsynchronizować działania powiatów z unijnymi i krajowymi strategiami rozwoju. Zarząd pełni swego rodzaju funkcję architekta przyszłości regionu. Do tych funkcji z pewnością można zaliczyć: planowanie strategiczne, w ramach którego organ wykonawczy powiatu opracowuje kluczowe dokumenty, takie jak np. strategia rozwoju powiatu, konsultacje społeczne, w ramach których zarząd ma obowiązek przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych przygotowanych projektów (z mieszkańcami, sąsiednimi gminami oraz organizacjami pozarządowymi): pozyskiwanie funduszy, dla których bazę stanowią poprawnie opracowane programy rozwoju, które z kolei są podstawą do aplikowania o wielomilionowe dotacje z funduszy europejskich i krajowych funduszy celowych;
 - 4) gospodarowanie mieniem powiatu¹⁵ – w ramach tej kompetencji starosta wraz z pozostałymi członkami zarządu podejmuje codzienne decyzje o oddaniu w najem, dzierżawę lub użyczenie lokali w budynkach powiatowych (np. na rzecz stowarzyszeń czy prywatnych gabinetów lekarskich w szpitalach), przygotowuje i przeprowadza przetargi na zbycie zbędnych nieruchomości, zarządza infrastrukturą poprzez m.in. nadzorowanie stanu technicznego dróg powiatowych, mostów, budynków szkół średnich, dbając o ich ubezpieczenie oraz bieżące remonty;
 - 5) wykonywanie budżetu powiatu – jest to kluczowa kompetencja ekonomiczna. Zarząd musi dopilnować, aby pieniądze na bazie budżetu powiatu były wydawane zgodnie z prawem i celem. Organ wykonawczy decyduje m.in. o: uruchamianiu transz finansowych dla poszczególnych wydziałów i jednostek organizacyjnych, dokonywaniu przesunięć wydatków między rozdziałami i paragrafami w ramach jednego działu (oczywiście w ramach upoważnień otrzymanych od rady), spłaceniu raty kredytów i lokowaniu wolnych środków finansowych na rachunkach bankowych;
 - 6) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu – zarząd buduje politykę kadrową na najwyższym szczeblu menedżerskim w powiecie. Jest organem wykonującym czynności z zakresu prawa pracy wobec kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych. Zarząd ogłasza konkursy na te stanowiska, powołuje komisje konkursowe, zatwierdza ich wyniki i podpisuje umowy o pracę. Ponadto ma prawo kontrolować pracę tych menedżerów, dyrektorów i przyznawać im nagrody roczne, a w przypadku rażących zaniedbań – odwołać ich ze stanowiska przed końcem kadencji lub rozwiązać umowę;
 - 7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego – starostwo powiatowe to urząd, przy pomocy którego zarząd i starosta wykonują swoje

¹⁵ Przykładem takiej regulacji jest art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 399), zgodnie z którym organem reprezentującym powiat w sprawach gospodarowania jego mieniem (w tym nieruchomościami) jest zarząd powiatu.

zadania. To zarząd decyduje o wewnętrznej strukturze urzędu. Przykładowo poprzez regulamin organizacyjny organ wykonawczy powiatu tworzy, łączy lub likwiduje konkretne wydziały (np. wydział komunikacji, wydział architektoniczno-budowlany, wydział geodezji, wydział oświaty i zdrowia).

W realizacji powyższych zadań zarząd podlega wyłącznie swojej radzie (art. 32 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). W przypadkach niecierpiących zwłoki zarząd jako organ kolegialny może wydawać przepisy porządkowe, wyrażając w tym zakresie radę powiatu. Tego typu przepisy podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Podobnie jak przepisy porządkowe wydawane przez wójta, tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu (art. 42 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). Co oczywiste, zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną.

Jeżeli zaś chodzi o funkcjonowanie zarządu powiatu, to opiera się ono na zasadzie kolegialności, co oznacza, że decyzje są podejmowane wspólnie, a nie jednoosobowo¹⁶.

Jeśli chodzi o tryb pracy i posiedzenia zarządu, to zarząd powiatu nie pracuje w sposób ciągły jak typowy urząd – jego kluczowe decyzje zapadają podczas formalnych posiedzeń, które zwołuje i prowadzi starosta (w razie nieobecności – wicestarosta) w miarę potrzeb, najczęściej raz, a czasami dwa razy w tygodniu. Oczywiście osobą, która ustala porządek obrad, jest starosta, co nie wyklucza aktywności pozostałych członków zarządu. Każdy członek zarządu może wnioskować o wprowadzenie nowego punktu pod dyskusję. Posiedzenia zarządu są zazwyczaj jawne, a to oznacza, że mieszkańcy mają prawo wstępu do sali obrad, a z każdego spotkania sporządza się oficjalny protokół.

Z kolei jeśli chodzi o podejmowanie przez zarządu uchwał czy też innych rozstrzygnięć, to organ ten wyraża swoją wolę i podejmuje decyzje poprzez uchwały. Aby jakiegokolwiek decyzja (uchwała) weszła w życie, musi zostać przegłosowana zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy składu. Wszystkie te ustalenia są spisywane w formie oficjalnych uchwał¹⁷.

Co oczywiste, zarząd¹⁸ jest organem, który nie podejmuje jedynie uchwały, ale nadaje kierunek i wydaje polecenia, choć sam nie zajmuje się tzw. papierkową robotą. Do dyspozycji ma starostwo powiatowe, czyli urząd pełen urzędników, ekspertów

¹⁶ Co istotne, starosta, choć stoi na czele zarządu, to i tak ma w nim tylko jeden głos.

¹⁷ Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu określa statut powiatu. Tym samym to każdorazowo rada powiatu w statucie określi szczegółowy tryb i zasady podejmowania uchwał przez organ wykonawczy powiatu. Przykładowo w statucie z dnia 26 października 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Mragowskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, poz. 5475) w § 90 ust. 2 postanowiono, że oprócz uchwał zawierających rozstrzygnięcia zarząd może podejmować inne uchwały zawierające w szczególności: opinie, oceny i stanowiska zarządu.

¹⁸ Poszczególnym członkom zarządu często przypisuje się nadzór nad konkretnymi obszarami (np. jeden członek zarządu odpowiada za oświatę i kulturę, inny za infrastrukturę drogową a jeszcze inny za zdrowie). Ściśle współpracują oni z dyrektorami/naczelnikami odpowiednich wydziałów w starostwie. W skład organu wykonawczego powiatu mogą wchodzić również osoby, dla których jest to normalna praca zawodowa (członkowie etatowi, pobierający pensje) oraz osoby, które łączą to z inną pracą zarobkową (członkowie nieetatowi, otrzymujący diety).

i prawników (najczęściej radców prawnych). To oni przygotowują dla zarządu analizy, piszą projekty uchwał, dokumentów i technicznie realizują podjęte decyzje (np. organizują przetargi).

Procedura wyboru i struktura wewnętrzna zarządu województwa

Zarząd województwa to z kolei jedyny organ wykonawczy, jaki może funkcjonować w ramach samorządu województwa, a więc – podobnie jak zarząd powiatu – jest organem kolegalnym¹⁹ i działa na zasadzie kворum.

W skład zarządu województwa, liczącego pięć osób, wchodzi marszałek województwa (jako jego przewodniczący), wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków i pozostali członkowie. O liczbie wicemarszałków decyduje statut województwa (art. 31 ustawy o samorządzie województwa).

Warto podkreślić, że zarząd powiatu może być wybrany zarówno z radnych powiatowych, jak i z osób, które w radzie powiatu nie zasiadają, jednak taka sytuacja ma miejsce niezwykle rzadko. Ustawa ponadto w żaden sposób nie określa warunków stawianych członkom zarządu co do ich wykształcenia, stażu pracy, wieku czy innych czynników. Jedyne warunki na tle ustawowym są określone w art. 26 ustawy o samorządzie powiatowym. Ustawa natomiast nie zakazuje wprowadzenia takich wymogów w akcie prawnym, jakim jest statut powiatu²⁰.

Jeżeli chodzi o zadania, to zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust. 1 art. 31 ustawy o samorządzie województwa). Podobnie jest w przypadku zarządu powiatu – ustawa wprowadza także i tutaj domniemanie kompetencji na rzecz zarządu i jedynie przykładowo wymienia najważniejsze zadania należące do tego organu²¹.

W ustawie o samorządzie województwa nie została jednak ustanowiona podległość zarządu województwa sejmikowi. Zasady wyboru przewodniczącego zarządu w powiecie i województwie, a także pozostałych członków są identycznie określone w ustrojowych ustawach samorządowych. Starosta i marszałek są wybierani przez radę (sejmik)²² bezwzględną większością ustawowego składu tego organu, w głosowaniu tajnym, w terminie

¹⁹W debacie publicznej od lat podnoszona jest jednak propozycja zmiany składu i sposobu wyłaniania organu wykonawczego województwa. Szczególnie popularna jest w tym przypadku forsowana przez niektóre środowiska idea zastąpienia (również w powiecie) organu kolegalnego przez organ jednoosobowy, jak i wyłanianie go w powszechnych wyborach bezpośrednich. Zob. K. Skotnicki, *Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane*, [w:] K. Skotnicki, K. Wlazlak (red.), *Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina*, Łódź 2015, s. 64.

²⁰J. Drozd, *Zarząd powiatu – pozycja i funkcje wicestarosty w powiecie*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2025, nr 3, s. 39.

²¹Problematyka zadań zarządu województwa będzie przedmiotem analizy w dalszej części artykułu.

²²Ustawodawca nie wskazuje na to, kto ma zgłaszać kandydaturę starosty, dlatego też takie uprawnienie przysługuje każdemu radnemu, łącznie z radnym, który będzie ubiegał się o wybór na starostę, oraz grupie radnych, komisji stałej (jeżeli takowa została już przez radnych powołana) czy też klubowi radnych. Sposób zgłaszania starosty może natomiast zostać uregulowany w statucie danego powiatu.

trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Wicemarszałkowie oraz pozostali członkowie zarządu są wybierani na wniosek przewodniczącego zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym²³. Oznacza to, że zarząd województwa formowany jest dwustopniowo, przy czym zawsze najpierw należy wybrać marszałka województwa, ponieważ tylko jemu przysługuje kompetencja do wskazania pozostałych współpracowników.

Tym samym zarząd województwa, podobnie jak zarząd powiatu, ma charakter autorski (art. 27 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 32 ustawy o samorządzie województwa). Zarząd województwa działa od momentu jego wyboru do dnia wyboru nowego zarządu przez nowo wybrany sejmik. W ten sposób kadencja zarządu jest powiązana z kadencją organu stanowiącego. Wyjątkiem jest sytuacja, w której nie przeprowadza się wyborów przedterminowych do tego organu (art. 42 ustawy o samorządzie województwa).

Oczywiście podobnie jak w powiecie, zarząd jako organ kolegialny podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał w drodze głosowania, które zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (art. 31 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa). Co ciekawe, tylko na szczeblu województwa ustawodawca wprowadził zasadę, która ma przeciwdziałać niebezpieczeństwu, że przy podejmowaniu uchwały liczba głosów za i przeciw będzie taka sama. W takiej sytuacji rozstrzyga głos marszałka, który posiada dodatkowy głos, co pozwoli uzyskać przewagę przez stronę, po której stał marszałek (art. 31 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa).

Nie można także zapomnieć, że podejmowane przez zarząd województwa rozstrzygnięcia wymagają pomocy wyspecjalizowanych osób czy też komórek działających w ramach urzędu marszałkowskiego. Należy pamiętać, że w codziennych pracach zarząd wspierają urzędnicy, których status uregulowany jest prawnie. Przykładowo skarbnik województwa uczestniczy w niemal wszystkich posiedzeniach zarządu z głosem doradczym i kontrasygnuje decyzje finansowe. Z kolei sekretarz województwa koordynuje pracę urzędu marszałkowskiego, dba o sprawną organizację urzędu i nie będąc członkiem zarządu, odpowiada za pion administracyjny.

Ponadto, niezależnie od kolegialności działań zarządu województwa, w ramach jego struktury wewnętrznej marszałek przydziela poszczególnym członkom zarządu konkretne obszary odpowiedzialności (np. ochrona zdrowia, infrastruktura, kultura, promocja, sport). Członkom tym (etatowym członkom zarządu) podlegają odpowiednie jednostki organizacyjne oraz departamenty urzędu marszałkowskiego, do których należą m.in.: departament organizacyjny, departament budżetu i dalej departamenty merytoryczne (np. edukacji, zdrowia, geodezji, gospodarki przestrzennej) oraz kancelaria marszałka, która służy bezpośrednio do obsługi jego samego²⁴.

²³ Bez względu na większość głosów, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, „oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się”. Zob. uchwała TK z 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 7.

²⁴ Zarząd Województwa Podlaskiego, <https://podlaskie.eu/urzadz/zarzadz/zarzadz-wojewodztwa-podlaskiego.html> (data dostępu: 15.05.2026).

Kompetencje zarządu województwa

Podstawowa różnica między zarządem województwa a organami wykonawczymi w gminie i w powiecie ujawnia się w relacji łączącej te podmioty z odpowiednimi organami stanowiącymi. Na szczeblu samorządowego województwa wprowadzono bowiem zasadę domniemania kompetencji na rzecz zarządu województwa, nie zaś sejmiku województwa. W efekcie konieczną przesłanką ewentualnego wykonywania zadań przez sejmik jest istnienie wyraźnej podstawy ustawowej wskazującej ten właśnie organ samorządu wojewódzkiego jako właściwy dla danej sprawy. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi zaś, że zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu wojewódzkiego niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Oznacza to, że jeżeli istnieją zadania samorządu województwa niezastrzeżone dla sejmiku województwa lub wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, to ich wykonawcą jest zarząd województwa²⁵.

Przechodząc zaś do konkretnych zadań, należy wyraźnie podkreślić, że ustawa o samorządzie województwa wskazuje jedynie na przykładowe zadania zarządu województwa należące do samorządu województwa (nie jest to więc lista zamknięta), niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

- 1) wykonywanie uchwał sejmiku województwa;
- 2) gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;
- 3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa;
- 4) przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa i innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, audytu krajoobrazowego, regionalnych programów operacyjnych, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonywanie;
- 4a) monitorowanie i analizowanie procesów rozwojowych w układzie przestrzennym oraz strategii rozwoju województwa, regionalnych programów operacyjnych, programów rozwoju i programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz kontraktu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 5) organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi;
- 6) kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;
- 7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego²⁶.

²⁵ Por. wyrok WSA z 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 380/10, Legalis; wyrok WSA z 3 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 751/16, Legalis.

²⁶ Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych – art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Na potrzeby niniejszego artykułu warto scharakteryzować (oczywiście bardzo skrótowo) trzy – zdaniem autorki najważniejsze – zadania zarządu województwa:

- 1) wykonywanie uchwał sejmiku województwa;
- 2) wykonywanie budżetu województwa;
- 3) gospodarowanie mieniem województwa.

Ad 1. Odnośnie do zadania, polegającego na wykonywaniu uchwał sejmiku, zarysowała się różnica poglądów co do tego, czy możliwe jest powierzenie tej czynności także innemu podmiotowi niż zarząd. Należy zgodzić ze stanowiskiem, które „jako regułę traktuje wykonywanie uchwał sejmiku przez organ wykonawczy województwa, dopuszczając jednak, by w pewnym zakresie wynikającym m.in. z potrzeby uniknięcia sprzeczności między celem uchwały a jej wykonaniem przez zarząd, wykonanie uchwały powierzano innemu niż on podmiotowi – np. przewodniczącemu sejmiku województwa w odniesieniu do uchwały regulującej wynagrodzenie marszałka województwa czy komisji rewizyjnej w zakresie podjęcia przez nią działań kontrolnych wobec zarządu”²⁷.

Gdy chodzi o wykonywanie przez zarząd uchwał sejmiku województwa, to ustawodawca nie przesądził charakteru tej czynności, tj. nie podał sposobu wdrażania przez zarząd w życie zawartej w uchwałach regulacji. Wobec tego ustalenie tej kwestii leży w gestii zarządu województwa poprzez określenie, jakie środki finansowe i rzeczowe są niezbędne do wykonania danej uchwały, a także wskazanie na sposób i harmonogram jej realizacji. Z oczywistych względów organ wykonawczy województwa nie jest w stanie osobiście wykonywać każdej uchwały sejmiku, dlatego w celu realizacji nałożonych na nią zadań i obowiązków powinien wskazać także osoby, którym faktycznie zostaje powierzone ich wykonanie, co nie zwalnia jednak zarządu z ogólnej odpowiedzialności za proces realizacji danej uchwały²⁸. Niezależnie od faktu zlecenia określonych zadań innym osobom ogólna odpowiedzialność za realizację uchwały nadal spoczywa na zarządzie województwa. Jeśli tylko przepisy szczególne nie ograniczają zarządu województwa w jego funkcji wykonawczej, wówczas wyłącznie do niego należy ustalenie sposobu realizacji uchwały sejmiku województwa. Sejmik nie może zatem wiązać treścią uchwały zarządu co do sposobu jej wykonania, gdyż jest to jego suwerenne uprawnienie. Może natomiast weryfikować osiągnięcie przez zarząd założonego uchwałą celu, dając wyraz swojej aprobaty lub braku akceptacji dla działalności zarządu przede wszystkim w ramach procedur: udzielania mu absolutorium lub wotum zaufania bądź podejmując działania zmierzające do podjęcia uchwały w sprawie odwołania zarządu z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania²⁹.

Ad 2. Kolejnym zadaniem nałożonym na zarząd województwa przez ustawodawcę jest wykonywanie budżetu. Rola organu wykonawczego województwa wiąże się z budżetem, jednak jest znacznie szersza i wykracza poza samo jego wykonywanie, co wynika zarówno z przepisów ustawy o samorządzie województwa, jak i z przepisów ustawy

²⁷B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 567.

²⁸Zob. wyrok WSA z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 1011/09, Legalis; postanowienie NSA z 8 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1189/10, Legalis; wyrok WSA z 15 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1513/16, Legalis.

²⁹S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, 2019, Legalis.

o finansach publicznych. Wyłącznie do zarządu należy bowiem prawo inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym czy uchwały o zmianie uchwały budżetowej (art. 60 ustawy o finansach publicznych). Zarząd województwa odpowiada także za prawidłową gospodarkę finansową województwa i jemu tylko przysługuje prawo: a) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez sejmik województwa; b) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez sejmik województwa; c) dokonywania wydatków budżetowych; d) zgłaszania propozycji zmian w budżecie województwa; e) dysponowania rezerwami budżetu województwa; blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą³⁰. Istotę wykonywania budżetu oddaje ponadto norma przewidziana w art. 247 ustawy o finansach publicznych, stanowiąc, że zarząd (w naszym wypadku zarząd województwa) sprawuje ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zarząd nie może powierzyć wykonywania budżetu innej osobie, gdyż są to kompetencje organu, a nie kierownika urzędu związane z kierowaniem bieżącymi sprawami województwa³¹.

Ad 3. Ostatnim z istotniejszych zadań przynależnych zarządowi województwa jest gospodarowanie mieniem województwa, czyli zarządzanie (administrowanie) nim, dbanie o jego stan, rozporządzanie. Definicja mienia województwa została określona w art. 47 ustawy o samorządzie województwa i stanowi, że w granicach tego pojęcia mieści się własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo oraz mienie innych wojewódzkich osób prawnych. Jeżeli zaś chodzi o sposób nabywania mienia województwa, zarządzanie nim i dysponowanie jego składnikami, kwestie te zostały uregulowane głównie w art. 47–51 ustawy o samorządzie województwa. Należy jednak pamiętać, że ustawa o samorządzie województwa nie jest jedynym aktem prawnym regulującym zadania zarządu województwa w dziedzinie gospodarowania mieniem. Nie można zapomnieć, że na regulacje odnoszące się do tej materii składają się także przepisy prawa materialnego, np. ustawa o gospodarce komunalnej³² czy ustawa o gospodarce nieruchomościami³³.

Zarząd gospodaruje mieniem województwa w zakresie zwykłego zarządu bez konieczności uzyskiwania zgody sejmiku województwa. Wyjątki od tej reguły wprowadza jednak art. 18 pkt 19 ustawy o samorządzie województwa, zastrzegając w wymienionych w nim przypadkach właściwość sejmiku w sprawach majątkowych województwa. Sejmik, stanowiąc o tego rodzaju kwestiach, musi jednak pamiętać, by nie przekroczyć swoich uprawnień. Inne wyjątki w tym względzie mogą ponadto wynikać z ustaw szczególnych. Przykładowo art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że sejmik województwa w określonych warunkach może zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych.

³⁰ Ibidem, komentarz do art. 70 ustawy o samorządzie województwa.

³¹ Por. wyrok WSA z 20 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 419/16, Legalis; uchwała RIO z 24 lutego 2016 r., sygn. akt 4/342/2016, Legalis.

³² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

³³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 399).

Odpowiedzialność polityczna i tryb odwoływania zarządu powiatu i zarządu województwa

Ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa nie łączą funkcjonowania zarządu z kadencją rady powiatu (sejmiku województwa), nie wprowadzają zatem kadencyjności – jak w przypadku wójta, chociaż *de facto* jest to organ kadencyjny, ale kadencja ta ma inny wymiar niż kadencja wójta. Rada powiatu (sejmik województwa) wybiera zarząd w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Z tych przyczyn kadencja zarządu rozpoczyna się od wyboru go przez radę (sejmik) i działa on po upływie kadencji rady (sejmiku) do dnia wyboru nowego zarządu³⁴. W ten sposób wprowadzona została zasada ciągłości (nieprzerywalności) funkcjonowania zarządu i jego przewodniczącego³⁵. W czasie tak wskazanej kadencji zarząd powiatu (województwa) może zostać odwołany przez organ, który go powołał, w trybie i na zasadach określonych w ustawach.

Do głównych instrumentów kontroli, które skutkują odpowiedzialnością polityczną zarządu powiatu lub województwa, należą instytucje wotum zaufania oraz absolutorium. Pierwszy z nich wiąże się z obowiązkiem corocznego przedstawiania przez zarząd raportu o stanie danej jednostki samorządu, będącego podsumowaniem działalności za rok poprzedni. Po przeprowadzeniu obligatoryjnej debaty nad tym dokumentem rada lub sejmik podejmuje uchwałę o udzieleniu bądź nieudzieleniu zarządowi wotum zaufania.

Konsekwencją decyzji odmownej może być wszczęcie procedury odwołania całego zarządu lub poszczególnych jego członków. Z kolei poprzez instytucję absolutorium rada powiatu lub sejmik województwa dokonuje corocznej oceny sprawozdania finansowego oraz wykonania budżetu. W tym przypadku podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Sprawa ta musi zostać rozpatrzona na specjalnej sesji, po uprzednim zapoznaniu się z opinią regionalnej izby obrachunkowej.

Podsumowując, przyczyną odwołania zarządu może być:

1) nieudzielenie mu absolutorium; 2) nieudzielenie przez radę powiatu (sejmik województwa) wotum zaufania; 3) odwołanie starosty (marszałka województwa)³⁶ lub złożenie przez niego rezygnacji³⁷, co jest odpowiednio równoznaczne z odwołaniem całego

³⁴E. Ura, *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 14–15.

³⁵Por. wyrok NSA w Łodzi z 18 kwietnia 1995 r., sygn. akt SA/Łd 2686/94, „Wspólnota” 1996, nr 48, s. 26; szerzej: C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 252, komentarz do art. 28.

³⁶Zgodnie z art. 37 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie województwa sejmik województwa może odwołać marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej jednej czwartej ustawowego składu sejmiku. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Analogicznie unormowanie przewiduje również ustawa o samorządzie powiatowym w art. 31 ust. 1 ust. 2.

³⁷W przypadku złożenia rezygnacji przez marszałka województwa jej przyjęcie następuje zwykłą większością głosów.

zarządu lub złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu (województwa)³⁸. W takim przypadku rada powiatu (sejmik województwa) dokonuje wyboru nowego zarządu w terminie trzech miesięcy od dnia odwołania lub przyjęcia rezygnacji³⁹. Odwołany zarząd pełni dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu. Ponadto ustawa przewiduje jeszcze możliwość rozwiązania zarządu powiatu (województwa) przed upływem kadencji. Następuje to w trybie działań nadzorczych.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 84 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, w razie gdy powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu (województwa), wojewoda wzywa radę powiatu (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 powiatu (województwa). W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu jego funkcje pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Również w przypadku skorzystania przez Sejm z uprawnień nadzorczych określonych w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP⁴⁰ i rozwiązania rady powiatu (sejmiku województwa) zarząd zostaje rozwiązany z mocy prawa. Rozwiązanie rady powiatu (sejmiku) jest bowiem równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu powiatowego (samorządu województwa).

Do rozwiązania zarządu powiatu (województwa) dochodzi też z mocy prawa, tj. na podstawie art. 390 Kodeksu wyborczego – w razie zmian w podziale terytorialnym państwa. Członkowie zarządu nie składają ślubowania, które uzależniałoby objęcie przez nich obowiązków⁴¹.

Podsumowanie

W niniejszym artykule zanalizowano⁴² konstrukcję ustrojową oraz mechanizmy funkcjonowania kolegialnych organów wykonawczych na szczeblu ponadgminnym – zarządu powiatu oraz zarządu województwa. Swoją wywód autorka oparła na szczegółowej analizie przepisów Konstytucji RP z 1997 r. (w szczególności art. 164 ust. 2) oraz właściwych ustaw ustrojowych, wykazując odmiennność tych struktur od jednoosobowych organów wykonawczych stopnia podstawowego.

³⁸ Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa (analogicznie art. 31a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym) niepodjęcie uchwały, o której mowa w ust. 2 art. 38 ustawy o samorządzie województwa, jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja sejmiku województwa, o której mowa w ust. 2 art. 38 ustawy o samorządzie województwa.

³⁹ Oczywiście jeżeli wniosek o odwołanie marszałka województwa (starosty), co skutkuje w konsekwencji odwołaniem całego zarządu województwa (powiatu), nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania – zob. art. 37 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 31 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁴⁰ „Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”.

⁴¹ E. Ura, op. cit., s. 16.

⁴² Artykuł stanowi prezentację analiz autorki, podjętych podczas pisania pracy magisterskiej.

Dowiedziano, że trójszczeblowy model samorządu w Polsce ma charakter fakultatywny, a istnienie powiatu i województwa zależy od ustawowych kryteriów celowości, sprawności oraz wieloaspektowych analiz ekonomiczno-społecznych. Na poziomie powiatu ziemskiego i województwa władzę wykonawczą powierzono organom ściśle kolegialnym, co stanowi systemową gwarancję zrównoważonej reprezentacji interesów lokalnych i regionalnych. Wyjątek od tej zasady stanowią miasta na prawach powiatu, gdzie z mocy prawa wprowadzono jednoosobowy organ wykonawczy w osobie prezydenta miasta. Procedura kreacji obu zarządów opiera się na tożsamym, dwustopniowym i autorskim modelu wyboru.

W pierwszej kolejności organ stanowiący (rada lub sejmik) wybiera przewodniczącego (starostę lub marszałka) bezwzględną większością głosów, a następnie – wyłącznie na jego wniosek – pozostałych członków zarządu zwykłą większością. Taka konstrukcja zapewnia przewodniczącemu suwerenność w doborze współpracowników, łącząc jednocześnie byt polityczny całego gremium z jego osobą. Ponadto na szczeblu województwa ustawodawca wprowadził unikalną instytucję głosu rozstrzygającego marszałka (*casting vote*) w celu zapobiegania patom decyzyjnym.

W sferze kompetencyjnej kluczowa różnica ustrojowa przejawia się w relacji między organem stanowiącym a wykonawczym. O ile zarząd powiatu działa w warunkach wyrażonej podległości radzie, o tyle na szczeblu regionalnym wprowadzono ogólne domniemanie kompetencji na rzecz zarządu województwa (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). W sferze zadaniowej oba organy realizują funkcje projektodawcze (z wyłącznością w sferze budżetowej i finansowej) oraz wykonawczo-zarządzające, obejmujące gospodarkę mieniem, programowanie polityki rozwoju, nadzór właścicielski nad jednostkami organizacyjnymi oraz autonomię kadrowo-organizacyjną (uchwalanie regulaminów urzędów). W działaniach tych zarządy wspierane są przez wyspecjalizowany aparat urzędniczy (starostwa i urzędy marszałkowskie), w tym przez sekretarzy i skarbników.

Ostatnim kluczowym elementem analizy była odpowiedzialność polityczna i reżim trwałości mandatu. Zarządy nie posiadają sztywno określonej kadencji; działają w oparciu o zasadę ciągłości władzy od momentu wyboru do czasu wyłonienia nowego składu przez kolejną radę lub sejmik. Instrumentami bieżącej kontroli politycznej są coroczne procedury wotum zaufania (powiązane z raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego) oraz absolutorium (ocena wykonania budżetu), których negatywny wynik uruchamia procedurę odwoławczą.

Artykuł zakończono analizą nadzwyczajnych trybów rozwiązywania zarządów, realizowanych w ramach nadzoru państwowego przez Prezesa Rady Ministrów (w przypadku powtarzającego się naruszania prawa) lub z mocy prawa w razie rozwiązania organu stanowiącego przez Sejm RP, co stanowi wyraz systemowej równowagi władz.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 662 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 399).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1684 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 8 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1189/10, Legalis.
- Uchwała RIO z 24 lutego 2016 r., sygn. akt 4/342/2016, Legalis.
- Uchwała TK z 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 7.
- Wyrok NSA w Łodzi z 18 kwietnia 1995 r., sygn. akt SA/Łd 2686/94, „Wspólnota” 1996, nr 48.
- Wyrok WSA z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 1011/09, Legalis.
- Wyrok WSA z 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 380/10, Legalis.
- Wyrok WSA z 20 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 419/16, Legalis.
- Wyrok WSA z 3 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 751/16, Legalis.
- Wyrok WSA z 15 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1513/16, Legalis.

Literatura

- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Wrocław 1998.
- Bułajewski S., *Jednoosobowe i kolegialne organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, „Journal of Modern Science” 2024, nr 25(6).
- Bułajewski S., *Odmienność ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012.
- Bułajewski S., *Samorząd powiatowy w Polsce – czy potrzebny*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017.

- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, 2020, Lex.
- Drozd J., *Zarząd powiatu – pozycja i funkcje wicestarosty w powiecie*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2025, nr 3.
- Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, 2019, Legalis.
- Gilowska Z. i in., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1-2.
- Matwiejuk J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz (red.), *Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, Białystok 2014.
- Ofiarski Z., Mokrzycki M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, t. 2, Szczecin–Zielona Góra 1998.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, 2016, Legalis.
- Sienkiewicz M.W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.
- Skotnicki K., *Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane*, [w:] K. Skotnicki, K. Włazlak (red.), *Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina*, Łódź 2015.
- Stepień J., *Samorząd w ustawie zasadniczej*, cz. 2, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11.
- Ura E., *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.

Źródła internetowe

Zarząd Województwa Podlaskiego, <https://podlaskie.eu/urząd/zarząd/zarząd-województwa-podlaskiego.html>.

Collective executive body in the powiat and self-governing voivodeship

Summary

The article analyses the institutional design of collective executive bodies – the powiat and voivodeship boards. Drawing upon Article 164 of the Constitution, it demonstrates that Poland’s three-tier self-government model is optional, and executive power is vested in collective bodies to guarantee balanced interest representation. Both boards rely on a two-stage, “author-driven” selection model, where the legislative body elects the chairman first, and then the remaining members upon their sole motion. In terms

of competence, the key difference lies in the presumption of competence favoring the voivodeship board, whereas the powiat board exhibits stronger subordination to its council. The mandate's stability is based on the principle of government continuity, monitored through annual votes of confidence and discharge procedures. The checks and balances system is completed by extraordinary modes of dissolution.

Keywords: executive body, territorial self-government, powiat board, voivodeship board, powiat, self-governing voivodeship