

# **PRAWO ADMINISTRACYJNE**

---

**SAMORZĄD TERYTORIALNY**

# **SAMORZĄDOWE FORMY “DEMOKRACJI BEZPOŚRĘDNEJ”**

---

**REFERENDUM LOKALNE**

**BUDŻET OBYWATELSKI**

\*\*\*\*\*

**KONSULTACJE SPOŁECZNE**

**DEBATA NAD RAPORTEM O STANIE GMINY, POWIATU LUB  
WOJEWÓDZTWA**

# REFERENDUM LOKALNE

---

## art. 170 Konstytucji RP

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.

Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa **ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym**. Na gruncie jej przepisów można wskazać dwie definicje referendum lokalnego:

- ❑ **definicja materialna** - referendum lokalne to **wyrażenie w drodze głosowania woli mieszkańców co do sposobu rozstrzygnięcia określonej sprawy**
- ❑ **definicja formalna** - referendum lokalne to **udzielenie, na urzędowej karcie do głosowania, pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo dokonanie wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.**

# REFERENDUM LOKALNE

---

## PRZEDMIOT REFERENDUM LOKALNEGO

Przedmiotem referendum lokalnego może być:

- **odwołanie organu stanowiącego JST**
- **odwołanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta**
- **samopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne** mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy
- **sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty samorządowej**, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki
- **inne istotne sprawy**, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę samorządowej



# REFERENDUM LOKALNE

---

## INICJATYWA REFERENDALNA

Referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego JST lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy/powiatu albo 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.

W sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców.

Referendum dotyczące odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przeprowadzane jest na wniosek mieszkańców albo z inicjatywy rady gminy.

Wniosek może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania - nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.

# REFERENDUM LOKALNE

---

## art. 3 u.r.l.

W referendum mają prawo brać udział **osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego**, posiadające **czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego** tej jednostki.

Co do zasady, **referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania**. Natomiast **referendum w sprawie odwołania organu JST** pochodzącego z wyborów bezpośrednich **jest ważne** w przypadku, gdy **udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu**.

# REFERENDUM LOKALNE

---

**Wynik referendum jest rozstrzygający**, jeżeli **za jednym z rozwiązań** w sprawie poddanej pod referendum **oddano więcej niż połowę ważnych głosów**.

Natomiast w przypadku **referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania** się mieszkańców na cele publiczne, **wynik jest rozstrzygający**, jeżeli **za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów**.

**Ogłoszenie wyników referendum rozstrzygających o odwołaniu organu stanowiącego powiatu lub samorządu województwa** oznacza **zakończenie działalności** tego organu stanowiącego i z mocy prawa - **organu wykonawczego**.

**Ogłoszenie wyników referendum przeprowadzonego na wniosek** mieszkańców, rozstrzygających **o odwołaniu organów gminy** przed upływem kadencji, oznacza **zakończenie działalności tych organów**.

# REFERENDUM LOKALNE

---

Jeżeli **w ważnym referendum o odwołanie wójta**, burmistrza lub prezydenta miasta, przeprowadzonym **na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu** wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, **działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa.**

## INNE TYPOLOGIE REFERENDUM LOKALNEGO

**REFERENDUM OBLIGATORYJNE**

**REFERENDUM FAKULTATYWNE**

# KONSULTACJE SPOŁECZNE

---

**W wypadkach przewidzianych ustawą** oraz w **innych sprawach ważnych** dla gminy, powiatu lub województwa mogą być przeprowadzane na jej terytorium **konsultacje z mieszkańcami JST.**

## **PRZYKŁAD**

Ustalenie, zmiana lub zniesienie urzędowej nazwy miejscowości następuje na mocy decyzji ministra właściwego do spraw administracji publicznej - po uzyskaniu opinii rady gminy, którą powinny poprzedzić konsultacje z mieszkańcami miejscowości.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa.

# BUDŻET OBYWATELSKI

---

Szczególną formą konsultacji społecznych jest **budżet obywatelski**.

W ramach budżetu obywatelskiego **mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy, powiatu lub województwa**. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej, a organ stanowiący w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może ich usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym.

**W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe**, z tym że **wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy** zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

# BUDŻET OBYWATELSKI

---

Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin.

Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów.

.

# BUDŻET OBYWATELSKI

---

Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

- wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty
- wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt
- zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.



# RAPORT O STANIE JST

---

Nowym instrumentem, pozwalającym na uwzględnienie głosu mieszkańców w formułowaniu polityki JST, jest **debata nad raportem o stanie gminy, powiatu lub województwa**, przeprowadzana na podstawie art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. i art. 34a u.s.w.

Zgodnie z tymi przepisami, organ wykonawczy JST przedstawia organowi stanowiącemu raport o stanie gminy, powiatu lub województwa, który obejmuje podsumowanie jego działalności w roku poprzednim - w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego.

Organ stanowiący JST rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, przy czym raport jest rozpatrywany w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem przeprowadza się debatę, podczas której radni zabierają głos bez ograniczeń.

# RAPORT O STANIE JST

---

W debacie nad raportem o stanie JST mieszkańcy JST mogą zabierać głos - liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że organ stanowiący postanowi o zwiększeniu tej liczby.

Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos składa do przewodniczącego organu stanowiącego pisemne zgłoszenie - najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie gminy.

Zgłoszenie powinno być poparte podpisami mieszkańców JST:

- gmina - 20 podpisów w gminach do 20 tysięcy mieszkańców, 50 podpisów w gminach powyżej 50 tysięcy mieszkańców
- powiat - 150 podpisów w powiatach do 100 tysięcy mieszkańców, 300 podpisów w powiatach powyżej 100 tysięcy mieszkańców
- województwo - 500 podpisów w województwach do 2 milionów mieszkańców, 1000 podpisów w województwach powyżej 2 milionów mieszkańców

# FORMY WSPÓŁDZIAŁANIA JST

---



FORMY WSPÓŁDZIAŁANIA  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO

# ZWIĄZEK KOMUNALNY

---

Podstawową formą współdziałania JST jest **związek komunalny** [*sensu largo*]. Jest on **odrębnym podmiotem prawa publicznego**, posiadającym **osobowość prawną** - powoływany w celu skuteczniejszego i bardziej efektywnego wykonywania części zadań publicznych.

Związek komunalny powstaje na podstawie uchwał organów stanowiących JST, które chcą uczestniczyć w danym związku komunalnym. Należy wskazać, że mieszkańcy JST nie mają możliwości bezpośredniego oddziaływania na powstanie związku, rodzaj przekazywanych mu zadań czy skład jego organów.

J. Zimmermann uznaje, że związek komunalny jest zrzeszeniem jednostek samorządowych i można nazwać go jednostką samorządową II stopnia - zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 329.

W ujęciu J. Bocia, związek komunalny jest rodzajem związku jednostek samorządu terytorialnego - związkiem międzygminnym z udziałem co najmniej jednego miasta na prawach powiatu - zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 225.

# ZWIĄZEK KOMUNALNY

---

## TYPOLOGIA ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH [*SENSU LARGO*]

ZWIĄZEK MIĘDZYGMINNY

ZWIĄZEK POWIATÓW

ZWIĄZEK POWIATOWO - GMINNY

## TYPOLOGIA ZWIĄZKÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

ZWIĄZEK MIĘDZYGMINNY

ZWIĄZEK KOMUNALNY

ZWIĄZEK POWIATÓW

ZWIĄZEK POWIATOWO - GMINNY

# ZWIĄZEK KOMUNALNY

---

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne, a powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.

Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują rady zainteresowanych JST. Prawa i obowiązki JST uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku.

**Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność** oraz posiada osobowość prawną.

Utworzenie związku oraz przystąpienie gminy lub powiatu do związku wymagają przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady odpowiednio przez rady zainteresowanych gmin lub powiatów albo radę zainteresowanej gminy lub powiatu.

# ZWIĄZEK KOMUNALNY

---

**Projekt statutu związku podlega uzgodnieniu z wojewodą**, która zajmuje stanowisko w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu. W postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje wójt jednej z gmin upoważniony przez wójtów pozostałych gmin, a powiaty - starosta jednego z powiatów upoważniony przez starostów pozostałych powiatów.

Statut związku powinien określać nazwę i siedzibę związku, członków i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urzędzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, zasady i tryb likwidacji związku oraz inne zasady określające współdziałanie.

Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

# ZWIĄZEK KOMUNALNY

---

Rejestr związków międzygminnych i rejestr związku powiatów prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej, a wpisu w rejestrach dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody, które może dotyczyć rejestracji związku, zmiany statutu związku i wykreślenia związku z rejestru.

## ORGANY ZWIĄZKU MIĘDZYGMINNEGO

**Organem stanowiącym i kontrolnym** związku jest **ZGROMADZENIE ZWIĄZKU**, które w zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy.

**W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin** uczestniczących w związku, **ALE** na wniosek wójta **rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy** w zgromadzeniu **zastępcy wójta albo radnemu**.

**Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu.** Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy.



# ZWIĄZEK KOMUNALNY

---

## ORGANY ZWIĄZKU MIĘDZYGMINNEGO

**Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.** Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia, co wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy. Sprzeciw nie może być zgłoszony do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy.

**Organem wykonawczym związku jest ZARZĄD.** Zarząd związku jest **powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród członków zgromadzenia.**

O ile statut tak stanowi, **dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku.**

# ZWIĄZEK KOMUNALNY

---

## ORGANY ZWIĄZKU POWIATÓW

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest **ZGROMADZENIE ZWIĄZKU**. Zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu, z tym że **w skład zgromadzenia wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów** uczestniczących w związku.

Organem wykonawczym związku jest **ZARZĄD**. Zarząd związku jest **powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród członków zgromadzenia**.

O ile statut tak stanowi, **dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu** związku.

# ZWIĄZEK KOMUNALNY

---

## ZWIĄZEK POWIATOWO - GMINNY

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, **powiaty mogą tworzyć związki z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny**. Do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów.

## PRZEKSZTAŁCENIE ZWIĄZKU POWIATÓW W ZWIĄZEK POWIATOWO - GMINNY

Do związku powiatów może przystąpić gmina, a do związku międzygminnego może przystąpić powiat. W takim przypadku następuje przekształcenie związku powiatów lub związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny.

Przekształcenie związku powiatów lub przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny wymaga zmiany statutu związku w trybie i na zasadach dotyczących odpowiednio związku powiatów albo związku międzygminnego. Związek powiatowo-gminny z dniem ogłoszenia statutu wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku.

# POROZUMIENIE KOMUNALNE

---

**Porozumienie komunalne**, inaczej niż związek komunalny, **nie jest strukturą organizacyjną, ale formą działania organów JST**. A zatem porozumienie komunalne **nie kreuje nowych podmiotów prawa publicznego**.

**POROZUMIENIA KOMUNALNE**

**POROZUMIENIA MIĘDZYGMINNE**

**POROZUMIENIA POWIATÓW**

# POROZUMIENIE KOMUNALNE

---

## art. 74 u.s.g.

1. **Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.**
2. **Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.**

## art. 73 u.s.p.

1. Powiaty mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych.
2. W zakresie nieuregulowanym treścią porozumienia do porozumień, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków powiatów.

# STOWARZYSZENIA JST

---

## art. 84 u.s.g.

1. W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, **gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami.**
2. **Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut.**
3. Do stowarzyszeń gmin **stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach**, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli.

Stowarzyszenie JST stanowi specyficzny typ stowarzyszenia, zdefiniowanego w przepisach ogólnych, ale nie przyjmuje formy stowarzyszenia zwykłego - posiada ono osobowość prawną..

# ZWIĄZEK METROPOLITALNY

---

Związek metropolitalny był formą współdziałania JST, wprowadzoną ustawą z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, uchyloną na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym województwa śląskiego.

## ZWIĄZEK METROPOLITALNY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

**Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców.** W skład związku metropolitalnego wchodzi miasto na prawach powiatu Katowice.

Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej.

Utworzenie związku oraz zmiana jego granic następuje w formie rozporządzenia Rady Ministrów.

# ZWIĄZEK METROPOLITALNY

---

Związek metropolitalny **wykonuje zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego, planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego**, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej, metropolitalnych przewozów pasażerskich, **współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich** na obszarze związku metropolitalnego oraz **promocji związku metropolitalnego i jego obszaru**.

Związek metropolitalny **może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa** lub **koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia** zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego, a także **zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie porozumienia** zawartego z organem administracji rządowej.



# NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

## art. 8 EKSL

1. Wszelka kontrola administracyjna wspólnot lokalnych może się dokonywać jedynie wedle form i w przypadkach przewidzianych przez Konstytucję lub prawo.
2. **Wszelka kontrola administracyjna** czynności wspólnot lokalnych powinna, w zasadzie, **zmierzać jedynie do zapewnienia poszanowania praworządności i zasad konstytucyjnych**. Kontrola administracyjna **może wszakże obejmować kontrolę celowości działań** władz wyższego szczebla w tym, **co dotyczy zadań, do których wykonania delegowane są wspólnoty lokalne**.
3. Administracyjna kontrola wspólnot lokalnych powinna być dokonywana z poszanowaniem proporcjonalności między zakresem interwencji władzy kontrolnej a wagą interesów, które pragnie ona chronić.

# NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

## art. 171 Konstytucji RP

1. Działalność samorządu terytorialnego podlega **nadzorowi z punktu widzenia legalności**.
2. **Organami nadzoru** nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są **Prezes Rady Ministrów** i **wojewodowie**, a **w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe**.
3. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

# NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

## NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

- **NADZÓR PREWENCYJNY**
- **NADZÓR WERYFIKACYJNY**

Podstawowym kryterium nadzoru, wprowadzonym przez Konstytucję RP, jest kryterium legalności - to znaczy zgodności z prawem działalności samorządu terytorialnego. Jest to jedyne kryterium wskazane w przepisach rangi konstytucyjnej, stąd wątpliwości może budzić zakres nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe oraz wojewodę, w zakresie zadań administracji rządowej.

# NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

**art.**

**86**

**u.s.g.**

Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.

**art.**

**87**

**u.s.g.**

Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

**art. 76 u.s.p.**

1. Nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.
2. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko w przypadkach określonych ustawami.
3. Nadzór nad związkiem powiatów sprawuje wojewoda właściwy dla siedziby związku.

# NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

## art. 77 u.s.p.

Nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

## art. 78 u.s.w.

1. Nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.
2. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność województwa tylko w przypadkach określonych ustawami.

## art. 79 u.s.w.

Nadzór nad wykonywaniem zadań województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem.

# NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

## art. 28 u.w.a.r.w.

### 1. Wojewoda kontroluje:

1) wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów

**2) wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.**

2. Wojewoda w szczególnie uzasadnionych przypadkach może kontrolować sposób wykonywania przez organy niespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych.

3. Kontrola, o której mowa w ust. 1 i 2, wykonywana jest pod względem:

1) legalności, gospodarności, celowości i rzetelności - w odniesieniu do działalności organów administracji rządowej oraz innych podmiotów;

**2) legalności, gospodarności i rzetelności - w odniesieniu do działalności organów samorządu terytorialnego.**

# NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

Zgodnie z art. 1 **ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych**, izby sprawują **nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych** dotyczących procedury uchwalania budżetu i jego zmian, **budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego JST** oraz udzielania pożyczek, **zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST, podatków i opłat lokalnych, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.**

Ponadto **dokonyują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego**, związków metropolitalnych, **związków międzygminnych**, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, **związków powiatów, związków powiatowo-gminnych**, stowarzyszeń powiatów, **samorządowych jednostek organizacyjnych** [w tym samorządowych osób prawnych], a także **innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji** przyznawanych z budżetów JST.

# NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

## art. 5 u.r.i.o.

1. Izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.
2. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.



# NADZÓR WERYFIKACYJNY

---

**NADZÓR WERYFIKACYJNY**, w odróżnieniu do nadzoru dyrektywnego, odnoszony jest do podmiotów działających w układzie zdecentralizowanym. Jest on oparty na porównywaniu działalności organu nadzorowanego z określonymi standardami, wynikającymi z przepisów prawa powszechnie obowiązującego i podejmowaniu środków nadzoru w przypadkach, w których działania takie z tymi standardami są sprzeczne.

**Jedynym kryterium nadzoru weryfikacyjnego jest zgodność prawem**, a zatem kryterium legalności.

Nadzór weryfikacyjny możemy podzielić na:

- ❑ **nadzór prewencyjny**
- ❑ **nadzór represyjny**

# NADZÓR PREWENCYJNY

---

## ŚRODKI NADZORU PREWENCYJNEGO

**UZGODNIENIE** - ma charakter wiążący i powinno następować na etapie przygotowania rozstrzygnięcia, czyli przed formalnym podjęciem rozstrzygnięcia

**ZATWIERDZENIE** - ma charakter wiążący i dotyczy już podjętego rozstrzygnięcia, którego ważność lub skuteczność uzależniona jest od formalnej akceptacji innego organu

**ZAOPINIOWANIE** - ma charakter niewiążący i powinno zostać dokonane przed podjęciem rozstrzygnięcia - przepisy mogą przewidywać jednak, że niezbędne jest uzyskanie pozytywnej opinii

zob. A. Matan, *Komentarz do art. 89 [w:] B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018

# NADZÓR PREWENCYJNY

---

Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy, powiatu lub samorządu województwa od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu.

Jeżeli organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez JST - z upływem terminu.

Środki nadzoru prewencyjnego jednocześnie można zatem jednocześnie uznać za akty współdziałania organów administracji publicznej, wydawane na podstawie art. 106 k.pa.

# NADZÓR PREWENCYJNY

---

Szczegółowych podstaw prawnych należy szukać w ustawach z zakresu prawa ustrojowego i materialnego.

Jednakże koncepcja nadzoru prewencyjnego bywa kwestionowana - wskazuje się, między innymi na zamknięty katalog organów nadzoru, który nie obejmuje wielu organów posiadających kompetencję do dokonywania uzgodnień i zatwierdzeń oraz opiniowania.

**NADZÓR PREWENCYJNY**



**NADZÓR REPRESYJNY**



# ŚRODKI NADZORU WOJEWODY

---

Do środków nadzoru wojewody należą **rozstrzygnięcie nadzorcze** i **zarządzenie zastępcze**.

## POSTĘPOWANIE NADZORCZE

Wójt, starosta i marszałek województwa mają obowiązek przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa oraz zarządu województwa, w terminie 7 dni od dnia ich podjęcie. Natomiast akty prawa miejscowego, zawierające przepisy porządkowe, powinny zostać przedłożone w terminie 2 dni od ich ustanowienia.

Postępowanie nadzorcze prowadzone jest w oparciu o odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. W chwili wszczęcie postępowania lub w toku postępowania, organ nadzorczy może wstrzymać wykonanie aktu, będącego przedmiotem postępowania.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia

# ŚRODKI NADZORU WOJEWODY

---

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały lub zarządzenia

Podstawową kategorią rozstrzygnięć nadzorczych są akty stwierdzające niezgodność z prawem uchwał i zarządzeń, podjętych przez organy JST. Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w. - sprzeczne z prawem uchwały i zarządzenia organów JST są nieważne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może stwierdzać nieważność aktu w całości lub w części. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa - w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

# ŚRODKI NADZORU WOJEWODY

---

Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W przypadku złożenia przez organ JST skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu.

Po upływie terminu 30 dni od dnia doręczenia uchwały, wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia - wówczas może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

# ŚRODKI NADZORU WOJEWODY

---

## Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające wydanie uchwały lub zarządzenia z naruszeniem prawa

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Tego typu rozstrzygnięcie nadzorcze wywołuje znacznie słabsze skutki - uchwała lub zarządzenie, choć wydane z naruszeniem prawa, pozostaje w mocy. Wskazanie na wydanie aktu z naruszeniem prawa stanowi jednakże ważną okoliczność w kontekście ewentualnego postępowania odszkodowawczego.



# ŚRODKI NADZORU WOJEWODY

---

## ZARZĄDZENIE ZASTĘPCZE

W ujęciu J. Zimmermanna, zarządzenie zastępcze stanowi osobną kategorię rozstrzygnięcia nadzorczego. **Wydawane jest w przypadku szczególnego zaniechania organów JST, które nie dopełniły ciążącego na nich obowiązku.**

**Zarządzenie zastępcze wydawane jest w przypadku, gdy organ JST nie dopełnia swoich obowiązków związanych z reakcją na naruszanie zasad**, wynikających z ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej, **przez osoby pełniące funkcje w publicznej**. Wymagana reakcja organu JST powinna przybrać formę uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną.

# ŚRODKI NADZORU WOJEWODY

---

W przypadku stwierdzenia zaniechania organu JST w tym zakresie - wojewoda wzywa organ do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. W razie bezskutecznego upływu terminu, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

Należy zauważyć, że w ostatnim czasie zarządzenie zastępcze, dotąd stanowiące instrument prawny ukształtowany na gruncie przepisów ustaw ustrojowych, coraz częściej wprowadzane jest w ustawach szczegółowych.

## art. 26b p.z.

3. Jeżeli wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji, o której mowa w ust. 2, wydaje decyzję, o której mowa w art. 14 pkt 3.
4. W przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku, o którym mowa w ust. 3, wojewoda wydaje niezwłocznie **zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia**.

# ŚRODKI NADZORU WOJEWODY

---

## art. 1 u.z.p.k.

1. Nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować.

## art. 2 u.z.p.k.

1. **Stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały nadającej nazwę** jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, w zakresie w jakim nadaje nazwę niezgodną z art.1, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej –Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej tę niezgodność.

## art. 3 u.z.p.k.

1. Jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się **rozstrzygnięcia nadzorczego**, o którym mowa w art.2 ust.1, nie zostanie nadana nowa nazwa, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów, wojewoda wydaje **zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art.1.**

# ŚRODKI NADZORU PREZESA RADY MINISTRÓW

---

## WNIOSEK O ROZWIĄZANIE ORGANU STANOWIĄCEGO JST

W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać organ stanowiący JST.

W przypadku rozwiązania organu stanowiącego JST, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru organu pełni jego funkcję.

Sejm występuje w tym przypadku jako organ quasi-nadzorczy, ale środki nadzoru są ściśle związane z kompetencją nadzorczą Prezesa Rady Ministrów.

# ŚRODKI NADZORU PREZESA RADY MINISTRÓW

---

## ODWOŁANIE ORGANU WYKONAWCZEGO JST

Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta.

Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu lub zarząd województwa, wojewoda wzywa radę powiatu lub 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 organu wykonawczego JST.

# ŚRODKI NADZORU PREZESA RADY MINISTRÓW

---

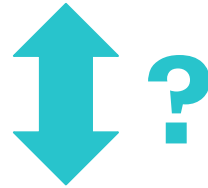
## ZAWIESZENIE ORGANÓW JST

W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, organy powiatu lub organy samorządu województwa, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy JST i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organu rady gminy oraz wójta na kolejną kadencję, a w przypadku powiatu i województwa - nie dłużej niż do wyboru zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa kolejnej kadencji.

# KONTROLA

---

**KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**



**KONTROLA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

# KONTROLA

---

## KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

### KONTROLA ZEWNĘTRZNA

- kontrola parlamentarna
- kontrola państwowa - kontrola Najwyższej Izby Kontroli
- kontrola prokuratorska
- kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich
- kontrola Rzecznika Praw Dziecka
- kontrola Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych
- kontrola Państwowej Inspekcji Pracy
- kontrola społeczna
- kontrola sądów i trybunałów - w tym kontrola sądów administracyjnych

### KONTROLA WEWNĘTRZNA



# KONTROLA PAŃSTWOWA

---

W ogólnym ujęciu, **KONTROLĘ PAŃSTWOWĄ** można traktować ją jako kontrolę sprawowaną przez wszelkie publiczne podmioty zewnętrzne, ale **tradycyjnie określenie to zarezerwowane jest dla kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli.**

NIK jest **naczelnym organem kontroli państwowej**, podległym wyłącznie Sejmowi i działającym kolegialnie. Kieruje nią Prezes NIK powoływany przez Sejm, za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów. NIK nie jest organem administracji publicznej, a jej wewnętrzna struktura jest zdekoncentrowana.

Kontrola NIK może być przeprowadzana z własnej inicjatywy, jak również na zlecenie Sejmu i jego organów, a także na wniosek Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Każdy natomiast może złożyć kontrolerowi ustne lub pisemne oświadczenie, którego kontroler nie może nie przyjąć, jeżeli ma ono związek z przedmiotem kontroli.

# KONTROLA PAŃSTWOWA

---

Kontrola NIK polega na przeprowadzeniu postępowania określonego w przepisach ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Celem postępowania jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności kontrolowanej jednostki, jego udokumentowanie i dokonanie oceny według wskazanych kryteriów.

Podczas kontroli przeprowadzane jest postępowanie dowodowe, w ramach którego kontrolerom NIK przysługuje prawo swobodnego wstępu do pomieszczeń, wglądu do dokumentów, dokonywania oględzin, wzywania i przesłuchiwania świadków oraz korzystania z opinii biegłych.

Wyniki kontroli przedstawiane są w protokole kontroli, do którego kierownik może wnieść zastrzeżenia.

# KONTROLA PAŃSTWOWA

---

## PODMIOTY KONTROLOWANE PRZEZ NIK

- **organy administracji rządowej, NBP, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne** – kryteria legalności, celowości, gospodarności i rzetelności – kontrola obligatoryjna o pełnym zakresie
- **jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne i inne samorządowe jednostki organizacyjne** – kryteria legalności, rzetelności i gospodarności – kontrola fakultatywna o pełnym zakresie
- **inne jednostki organizacyjne oraz podmioty gospodarcze w zakresie wykorzystywanych przez nich środków państwowych lub samorządowych oraz wywiązywania się ze zobowiązań wobec państwa** – kryterium legalności i gospodarności – kontrola fakultatywna o ograniczonym zakresie
- **Kancelaria Prezydenta RP, Kancelarie Sejmu i Senatu, Trybunał Konstytucyjny, KRRiT, Rzecznik Praw Obywatelskich, GIODO, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i inne** – kontrola wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej i majątkowej

# KONTROLA INSTANCYJNA

---

Kontrola instancyjna wynika z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 15 k.p.a. Zgodnie z przyjętą w postępowaniu administracyjnym regułą, organem odwoławczym jest zawsze organ wyższego szczebla.

Należy pamiętać, że kontrola instancyjna dotyczy tylko tych rozstrzygnięć organu administracji publicznej, w stosunku do których wniesiono odwołanie - jest zatem uzależniona od inicjatywy strony postępowania. Organ odwoławczy może orzekać merytorycznie, a nie tylko kasatoryjnie - a więc może nie tylko uchylić zaskarżoną decyzję, ale i wydać swoje rozstrzygnięcie w tej sprawie.

**ORGANY ODWOŁAWCZE W SPRAWACH ROZSTRZYGANYCH PRZEZ ORGANY JST**