

# **Skrypt z Prawa administracyjnego**

## **Zagadnienia 43-101**

**rok akademicki 2018/2019**

pod redakcją  
mgr Anny Maciąg

Wersja 2 uzup.

Wrocław 2019

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	5
Bibliografia .....	6
43. Umowy publicznoprawne (umowy administracyjne/porozumienia administracyjne) a umowy cywilne jako formy działania (organów) administracji publicznej.....	9
[brak] 44. Identyfikacja i charakterystyka źródeł prawa administracyjnego/form działania (organów) administracji publicznej (w trakcie egzaminu zostanie wskazana któraś z poniższych sfer): .....	9
45. Milczące załatwienie sprawy (milczenie jako forma administrowania); milczenie a bezczynność/przewlekłość .....	10
46. Typy podziału terytorialnego państwa. Jednostki podziału terytorialnego. Rodzaje miejscowości.....	12
47. Rodzaje gmin (jako jednostek podziału terytorialnego); ustalenie siedziby władz gmin; nazewnictwo organów gmin .....	13
48. Zasady i tryb wprowadzania zmian w podziale terytorialnym państwa .....	13
49. Podmiot administracji publicznej, organ administracji publicznej i urząd w administracji publicznej – pojęcia i przykłady .....	15
50. Monokratyczne a kolegialne organy administracji publicznej .....	16
51. Pełnomocnictwo administracyjne (upoważnienie administracyjne).....	17
52. Centralizacja a decentralizacja.....	18
53. Pojęcie i rodzaje decentralizacji.....	19
54. Pojęcie i rodzaje dekoncentracji .....	20
55. Decentralizacja a dekoncentracja.....	21
56. Zakład administracyjny – pojęcie i rodzaje .....	22
57. Korporacja w organizacji prawnej administracji publicznej .....	23
58. Uczelnia publiczna (analiza z punktu widzenia korporacji, zakładu administracyjnego, i autonomii).....	24
59. Samorząd studencki a samorząd terytorialny .....	25
60. Samorząd terytorialny a JST, Samorząd terytorialny a samorzady specjalne (nieterytoriałne).....	26
61. Pojęcie kontroli. Sposoby klasyfikowania kontroli w administracji publicznej.....	28
62. Pojęcie i rodzaje nadzoru w administracji publicznej.....	29
63. Kontrola a nadzór.....	29
64. Sądowa kontrola administracji publicznej a nadzór .....	30
[brak] 65. Zasady i tryb kontroli w administracji rządowej.....	31

66. Zewnętrzna i wewnętrzna kontrola administracji publicznej .....	31
67. Bezpośrednia a pośrednia kontrola sądowa aktów normatywnych stanowionych przez organy administracji publicznej .....	32
68. Zakres kognicji sądów administracyjnych .....	33
69. Sądowa kontrola władczych form działania (organów) administracji publicznej .....	34
[brak] 70. Sądowa kontrola działalności umownej (organów) administracji publicznej .....	35
71. Pracownicy administracji publicznej .....	35
72. Majątek publiczny .....	36
73. Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej za działania (organów) administracji ...	37
74. Naczelne a centralne organy administracji rządowej .....	39
75. Kształtowanie składu osobowego RM .....	39
76. Minister jako organ monokratyczny i członek organu kolegialnego .....	40
77. Rządowa administracja zespolona w województwie .....	41
78. Urząd wojewody a urząd wojewódzki .....	43
79. Wojewoda jako organ nadzorowany i jako organ nadzorujący .....	43
80. Kontrola prowadzona przez wojewodę .....	44
81. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Zagadnienia ustrojowoprawne .....	45
82. Rządowa administracja zespolona w województwie a powiatowa administracja zespolona .....	46
83. Organy niezespolonej administracji rządowej; wojewoda a organy niezespolonej administracji rządowej .....	47
84. Jednostki pomocnicze gminy; szczególny status dzielnic m.st. Warszawy .....	48
85. Miasto na prawach powiatu jako jednostka podziału terytorialnego i jako JST .....	49
86. Zakres działania JST – ustalenia systemowe .....	50
87. Porozumienie jako forma przekazywania zadań i kompetencji w administracji publicznej .....	52
88. Władze JST (samorządowe formy demokracji bezpośredniej; organy JST) .....	53
89. Zakres podmiotowy i przedmiotowy referendum lokalnego; ważność i wynik referendum lokalnego; referendum lokalne a konsultacje samorządowe .....	54
[brak] 90. Zależności między organami danej JST .....	56
91. Odwołanie a rozwiązanie OSiK JST .....	56
92. Środki nadzorcze <i>ad personam</i> i środki o charakterze nadzorczym <i>ad personam</i> w administracji publicznej .....	57
93. Środki nadzorcze <i>ad meritum</i> w administracji publicznej .....	58

94. Formy współdziałania JST .....	59
95. Związki JST a związek metropolitalny .....	61
96. Sądowa ochrona samodzielności JST .....	62
97. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów JST w znaczeniu procesowym; organizacja i funkcjonowanie SKO .....	63
[brak] 98. Typy uczelni; uczelnia jako podmiot administracji publicznej.....	64
[brak] 99. Organy uczelni publicznej; wybór i odwołanie rektora uczelni publicznej .....	64
[brak] 100. Tworzenie i likwidacja uczelni .....	64
101. Nadzór nad uczelniami .....	65
Zagadnienia uzupełniające.....	67
Kontrola prawna w administracji publicznej. Zarys sytemu .....	67
Podziękowania i słowo końcowe .....	69

## **Wykaz skrótów**

- **BIP** – Biuletyn Informacji Publicznej.
- **EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.
- **JST** – jednostka samorządu terytorialnego/ jednostki samorządu terytorialnego.
- **KC** - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.
- **Konstytucja** - Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- **KPA** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.
- **KPK** - ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego.
- **M.st.** - miasta stołecznego
- **NBP** – Narodowy Bank Polski.
- **NIK** – Najwyższa Izba Kontroli.
- **NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny.
- **OSiK** – organ stanowiący i kontrolny/ organy stanowiące i kontrolne.
- **OW** – organ wykonawczy/ organy wykonawcze
- **PPSA** - ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
- **PRM** – Prezes Rady Ministrów.
- **RIO** – Regionalna Izba Obrachunkowa/ Regionalne Izby Obrachunkowe.
- **RM** – Rada Ministrów.
- **RP** – Rzecz(y)pospolita Polska.
- **SKO** – Samorządowe Kolegium Odwoławcze/ Samorządowe Kolegia Odwoławcze.
- **SP** – Państwa.
- **TK** – Trybunał Konstytucyjny.
- **TS** – Trybunał Stanu.
- **USC** – Urząd Stanu Cywilnego.
- **USG** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
- **USP** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
- **USW** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;
- **WSA** – wojewódzki sąd administracyjny/ wojewódzkie sądy administracyjne.

## **Bibliografia**

### Wykaz źródeł prawa (akty normatywne, akty indywidualne, orzeczenia)

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.
5. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.
8. Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.
9. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.
10. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego.
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.
12. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
14. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.
15. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.
16. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych.
17. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych.
18. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
19. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych.
20. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.
21. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.
22. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.
23. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.
24. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.
25. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
26. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.
27. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego.
28. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.
29. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe.
30. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne.
31. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.
32. Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (2011/C 285/03) (Dz. U. UE C z dnia 29 września 2011 r.).

33. Wyrok NSA z dnia 10 maja 2007 r. (II FSK 621/06, LEX nr 376547), LEX/el.

Wykaz publikacji i innych źródeł:

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
2. Blicharz J., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017.
3. Bujkowska O., Jagielski J., Lang J., *Kontrola administracji*, Warszawa 1986.
4. *Encyklopedia Administracji Publicznej Uniwersytetu Warszawskiego*, źródło: ([http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Strona\\_główna](http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Strona_główna)).
5. Flejterski S., Zioło M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Nr 3, 2008, s. 76-94.
6. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018.
7. Jagielski J., *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 1999.
8. Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
9. Kamiński R., *Centralizacja i decentralizacja w systemie administracji państwowej jako problem organizacyjny i prawny*, „Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny”, Nr 7, 2012, s. 51-63.
10. Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2001 Nr 1-2, s. 92-121.
11. Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017.
12. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
13. Maciąg A., *Skrypt z prawa administracyjnego*, źródło: (<http://administratywistka.pl>).
14. *Nauka administracji*, pod redakcją J. Bocia, Limited 2013.
15. *Notatki z wykładów dr hab. Piotra Lisowskiego prof. nadzw. UW.*, oprac. własne studentów.
16. Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013.
17. *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
18. *Prawo Administracyjne*, redakcja naukowa M. Wierzbowski i in., Warszawa 2001.
19. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Małgorzata Stahl (redaktor naukowy), Warszawa 2016.
20. Prezentacje umieszczane w materiałach dydaktycznych na stronie wydziałowej: <http://prawo.uni.wroc.pl>.
21. Sobieralski K., *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji – konsekwencje procesowe*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-*

lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2018, s. 447-460.

22. Staniszewska L., *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” Nr 2(22), 2018, s. 49-78.
23. Suwaj P. J., *Prawo administracyjne ćwiczenia*, Warszawa 2011.
24. Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
25. *Województwo - region - regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2013.
26. Wytążek W., *Decentralizacja administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Nr 3, 2004, s. 93-113.
27. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
28. Źródło: (<http://www.codozasady.pl/>).
29. Źródło: (<http://www.openlaw.com.pl>).
30. Źródło: (<https://www.archiwum.businessinsider.com.pl>).
31. Źródło: (<https://www.prawo.pl>).
32. Źródło: (<https://www.prawo.uni.wroc.pl>).
33. Źródło: (<https://www.rp.pl/>).



#### 43. Umowy publicznoprawne (umowy administracyjne/porozumienia administracyjne) a umowy cywilne jako formy działania (organów) administracji publicznej

**Podstawa prawna:** Konstytucja, ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, USG, USP i USW.

##### Umowy publicznoprawne:

- **cel:** wspólne wykonywanie zadań/ przekazywanie/ powierzenie wykonania zadań;
- **strony:** z reguły organy administracji publicznej - publicznoprawna umowa dwustronna lub wielostronna;
- **podstawa prawna,** zasady, tryb regulacji: prawo administracyjne;
- **rygor** wykonania umowy: środki administracyjne, np. środki nadzoru;
- **kontrola sądowa:** wyłączona możliwość kontroli sporów przez sądy powszechne.

##### Przykłady umów publicznoprawnych

- porozumienie administracyjne → *zob. zagadnienie nr 87;*
- związek międzygminny → *zob. zagadnienie nr 94;*
- kontrakt wojewódzki - określa zakres i tryb oraz warunki realizacji działań wynikających z regionalnych programów operacyjnych, zawierana pomiędzy RM i marszałkiem województwa.

##### Umowy cywilnoprawne:

- **cel:** z reguły stosowane dla wykonywania kompetencji związanych z dysponowaniem majątkiem SP lub JST;
- **strony:** nie muszą być organy administracji publicznej;
- **podstawa prawna:** prawo administracyjne i cywilne. Ich zawieranie związane jest niejednokrotnie z działaniem w formie aktu administracyjnego, poprzedzającego zawarcie umowy;
- **kontrola sądowa:** spory rozstrzygane są przed sądami powszechnymi, chyba że umowa była poprzedzona aktem administracyjnym to wtedy przed sądem administracyjnym.

##### Przykłady umów cywilnoprawnych:

- umowa sprzedaży;
- umowa dzierżawy;
- umowa najmu.

Oprac. Kornelia Bustrzycka

[brak] 44. Identyfikacja i charakterystyka źródeł prawa administracyjnego/form działania (organów) administracji publicznej (w trakcie egzaminu zostanie wskazana któraś z poniższych sfer):

A. wyrok WSA we Wrocławiu uwzględniający skargę na decyzję administracyjną;

- stwierdzenie nieważności statutu województwa (przez organ nadzoru);
- ocena z egzaminu (z *Prawa administracyjnego*);
- stwierdzenie nieważności dowodu osobistego;
- B. wyrok TK uchylający rozporządzenie RM zmieniające granice powiatów;
- unieważnienie paszportu;
- ogłoszenie rozporządzenia porządkowego wojewody;
- porozumienie powiatowo-gminne;
- C. wyrok WSA we Wrocławiu stwierdzający nieważność aktu prawa miejscowego;
- Statut Uniwersytetu Wrocławskiego;
- doręczenie decyzji administracyjnej;
- statut związku metropolitalnego

#### **45. Milczące załatwienie sprawy (milczenie jako forma administrowania); milczenie a bezczynność/przewlekłość**

**Podstawa prawna:** KPA, Prawo budowlane, Prawo wodne i ustawa o ochronie przyrody.

**Milczące załatwienie sprawy** - jest to forma decyzji administracyjnej. Sprawa może być załatwiona milcząco, jeśli przepis tak pozwala, np.:

- zgłoszenie budowy boisk szkolnych oraz boisk, kortów tenisowych, bieżni służących do rekreacji;
- usunięcie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- zgłoszenie wodnoprawne.

Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w **terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony** właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten:

- nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (**milczące zakończenie postępowania**);
- nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (**milcząca zgoda**).

Milczące załatwienie sprawy następuje:

- w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu;
- w dniu doręczenia tego zawiadomienia o braku sprzeciwu.

Informacje o sprawach załatwionych milcząco organ udostępnia w:

- BIP na swojej stronie podmiotowej;
- na swojej stronie internetowej;

- w widocznym miejscu w swojej siedzibie.

**Milczące załatwienie sprawy jest instrumentem, który ma zapobiec bezczynności oraz przewlekłości. Milczące załatwienie sprawy wyklucza:**

- **bezczynność** - niezałatwienie sprawy w określonym terminie;
- **przewlekłość** - postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do prowadzenia sprawy.

Oznacz to, że organ, który „milczy” nie jest w zwłoce w ramach danego postępowania, a działania legalnie, czyli zgodnie z prawem. W przypadku bezczynności/ przewlekłości strona ma prawo wnieść środek niejako dyscyplinujący - ponaglenie. A przy milczącej, załatwieniu sprawy, na wniosek strony organ administracji publicznej może wydać w **formie postanowienia, zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy**.

**Milczenie jako forma (nie)działania administracji:**

- istnieją wątpliwości, jak zaklasyfikować milczenie w formach działania administracji publicznej;
- tradycjoniści twierdzą, że jest to czynność materialno-techniczna;
- można jednak zwrócić uwagę, że tak naprawdę jest to: **prawne, władcze, indywidualne, inne „niedziałanie”**, a więc zastosowanie władztwa w celu powstrzymania się od dokonania działania, co rozstrzyga sprawę zgodnie z wnioskiem strony;
- natomiast zaświadczenie o milczeniu organ wydaje w formie postanowienia, a postanowienie jest aktem administracyjnym.

Oprac. Wiktoria Czaplarska

---

**KONIEC CZĘŚCI I**

---

---

## CZEŚĆ II

---

### 46. Typy podziału terytorialnego państwa. Jednostki podziału terytorialnego. Rodzaje miejscowości

**Podstawa prawna:** ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i ustawa o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych.

**Podział terytorialny** - względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa dokonane w celu ustanowienia w każdej jednostce terytorialnej odpowiedniego organu państwa/ jednostki niepaństwowej wykonującej zadania państwa, a także wyznaczenia granic terytorialnych działalności tych podmiotów i zapobiegania mieszaniu się zakresu ich działań.

#### Typy i jednostki podziału terytorialnego państwa:

- **zasadniczy** - dla organów terenowych, wykonujących zadania państwa o kompetencjach ogólnych. Obecnie: trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa – jednostki terytorialnego podziału zasadniczego JST: gmina, powiat, województwo;
- **pomocniczy** - uzupełnienie podziału zasadniczego (obecnie tylko na poziomie gminy) lub specjalnego; jednostki (nie posiadają osobowości prawnej): dzielnice (obowiązkowo muszą być w Warszawie), osiedla, sołectwa i inne;
- **specjalne** - tworzone wyłącznie w drodze ustawy dla terenowych organów rządowej administracji niespolonej, ponadto dla innych organów państwowych oraz wymiaru sprawiedliwości i dostosowany do specyfiki wykonywanych działań. Jednostkami podziału specjalnego mogą być okręgi, obwody, oddziały, rejony, regiony, np. RIO, SKO (planowane jest zmniejszenie liczby SKO z 49 na 16).

**Miejscowość** - jednostka osadnicza lub inny obszar zabudowany odróżniający się od innych miejscowości odrębną nazwą lub odmiennym określeniem rodzaju (przy jednakowej nazwie).

#### Rodzaje miejscowości:

- **miasto** - jednostka osadnicza o przewadze zwartej budowy i funkcjach nierolniczych, posiadająca prawa miejskie bądź status miasta;
- **osiedle** - zespół mieszkaniowy stanowiący integralną część miasta lub wsi;
- **wieś** - jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych czy turystycznych, bez praw miejskich czy statusu miasta;
- **osada** - niewielka jednostka osadnicza na terenie wiejskim o odmiennym (wyróżniającym się) charakterem zabudowy albo zamieszkała przez ludność związaną z określonym miejscem/ rodzajem pracy, np. osada leśna, młyńska, rybacka, kolejowa;
- **kolonia** – jednostka osadnicza powstała jako rezultat ekspansji miejscowości poza obszar wcześniej istniejącej zabudowy, w szczególności: kolonię miast, kolonię wieś;

- **przysiołek** – skupisko kilku gospodarstw położonych poza zabudową wsi, stanowiące integralną część wsi.

Oprac. anonimowe

#### **47. Rodzaje gmin (jako jednostek podziału terytorialnego); ustalenie siedziby władz gmin; nazewnictwo organów gmin**

**Podstawa prawna:** USG i USP.

**Gmina** - podstawowa JST. Funkcjonowanie gmin reguluje USG.

##### **Rodzaje gmin, siedziba władz gminy i organy wykonawcze gminy:**

- **gmina miejska** – gmina zawierająca się w granicach administracyjnych miasta. W zależności od wielkości miasta, OW jest burmistrz lub w przypadku (co do zasady) powyżej 100 tys. mieszkańców – prezydent miasta;
- **gmina wiejska** – nie posiada na swoim terytorium miasta, jednak niektóre gminy mają swoją siedzibę w sąsiedniej gminie miejskiej. Gmina wiejska jest wtedy, kiedy nie ma w niej żadnego miasta. OW w tej gminie to wójt;
- **gmina miejsko-wiejska** – składa się z miasta, które jest siedzibą władz gminy oraz okolicznych wsi. Czyli jest głównie wiejska, ale siedziba organów znajduje się w mieście. OW jest wtedy burmistrz.

##### **Inne typy gmin:**

- **gmina uzdrowiskowa** - nie jest odrębnym typem JST, jest to gmina, której obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowiska w trybie określonym w ustawie. Ma obowiązek powołania **komisji uzdrowiskowej**;
- **gmina górnicza** - nie są odrębnym typem JST, istotnym elementem (znakiem wyróżniającym) jest istnienie zakładu górniczego. Ustawowo są wymienione ich prawa, obowiązki i tryb działania i powoływania odpowiednich komisji.

##### **Organy stanowiące i kontrolne gminy:**

- **rada gminy** – OSiK w gminie;
- **rada miejska** - jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, czyli w gminach miejskich i miejsko-wiejskich;
- **rada miasta** - OSiK miasta na prawach powiatu.

Oprac. Klaudia Kaptur

#### **48. Zasady i tryb wprowadzania zmian w podziale terytorialnym państwa**

**Podstawa prawna:** ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, USG, USP i USW.

##### **Zmiany terytorialne województw:**

- RM w drodze rozporządzenia dokonuje zmian granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów, po zasięgnięciu opinii

OSiK JST, których zmiany dotyczą, przy czym powinna ona dążyć do poprawienia warunków wykonywania zadań publicznych;

- RM ustala granice gmin i powiatów w drodze rozporządzenia;
- zmiana liczby województw możliwa jest wyłącznie w drodze ustawy w trybie procedury legislacyjnej.

### **Zmiany terytorialne w gminach i powiatach**

RM z urzędu lub na wniosek OSiK w drodze rozporządzenia:

- tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz gminy;
- nadaje gminie lub miejscowości status miasta;
- ustala i zmienia nazwy gmin i powiatów oraz siedziby ich władz.

### **Zasady i tryb:**

- zmiany dokonywane są w sposób zapewniający gminie/powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych;
- zmiany, o których mowa powyżej, następują z dniem 1 stycznia;
- zmiany wymagają zasięgnięcia opinii OSiK przez ministra właściwego ds. administracji publicznej, poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami przez odpowiednie OSiK;
- konsultacji nie przeprowadza się w przypadku przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy/ powiatu oraz ustalenia granic gminy;
- RM nie przeprowadza zmian, jeżeli:
  - dochody podatkowe na mieszkańca gminy/powiatu w zmienionych granicach lub gminy/powiatu utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin/powiatów,
  - gmina/powiat w zmienionych granicach lub gmina/powiat utworzone byłyby mniejsze od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy/powiatu w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia;
- w przypadku łączenia gmin/powiatów lub tworzenia nowej gminy/powiatu PRM, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza pełnomocnika do spraw połączenia gmin/powiatu lub utworzenia nowej gminy/powiatu spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy/starostwa powiatu, której obszar wchodzi w skład łączonej lub nowo tworzonej gminy/powiatu.

Oprac. anonimowe

#### **49. Podmiot administracji publicznej, organ administracji publicznej i urząd w administracji publicznej – pojęcia i przykłady**

**Podmiot administracji publicznej** to przede wszystkim uczestnik obrotu prawnego, który posiada osobowość prawną oraz podmiotowość publicznoprawną, jak gmina, powiat czy województwo. Pojęcie to obejmuje: organy administracji publicznej, organy zakładów publicznych oraz innych jednostek organizacyjnych administracji publicznej.

**Podmiot administrujący** - to pojęcie szersze, ponieważ skupia w sobie również te podmioty, które nie są częścią administracji publicznej, a mają możliwość wykonywania zadań publicznych (np. agencja administracyjna).

**Organ administracji publicznej:** człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego), znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub JST, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji.

##### **Podziały organów administracji publicznej:**

- organy administracji państwowej (Prezydent RP), organy administracji rządowej (wojewoda) oraz na organy administracji samorządowej (rada gminy);
- **wg sposobu kreacji:** powołanie, wybory, nominacja czy umowa;
- **wg składu osobowego:** organy jednoosobowe (np. wójt) i kolegialne (np. rada gminy);
- **wg terytorialnego zakresu działania:** organy naczelne i centralne;
- **wg wyróżnienia z Konstytucji:** centralne organy państwowe, centralne konstytucyjne organy państwa, organy naczelne;
- **wg sposobu podporządkowania:** organy zdecentralizowane (np. organy gminy) i podległe hierarchicznie (np. organy wojewódzkiej administracji zespolonej);
- **wg zakresu uprawnień:** organy decydujące i pomocnicze;
- **wg zdolności do rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych:** organy I i II instancji, oraz **w sytuacjach braku odwołania:** organy decydujące i stopnia wyższego.

##### **Urząd administracji publicznej:**

- wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej), np. urząd ministra, urząd wojewody, urząd rektora;
- szczególna nazwa organu administracyjnego, np. urząd celny, urząd morski;
- zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji, np. ministerstwo, urząd wojewódzki, rektorat.

Oprac. Kamila Garduła

## 50. Monokratyczne a kolegialne organy administracji publicznej

**Organ administracji publicznej** to człowiek lub grupa ludzi znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub JST, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Organy te dzielą się według kryterium składu osobowego na monokratyczne i kolegialne.

**Organ kolegialny** składa się z co najmniej dwóch osób, ale zazwyczaj nie mniej niż trzech, które jednomyślnie podejmują decyzje oraz ponoszą za nie odpowiedzialność. Organy kolegialne są powoływane tam, gdzie podejmuje się makrodecyzje, które są podstawowe dla całego państwa lub wyróżnionej jego części, wymagają uwzględnienia wyspecjalizowanej i dogłębnej wiedzy z różnych dziedzin oraz godzą wielokrotnie zróżnicowane interesy, podejmowane dla tego obszaru dobra publicznego, dla jakiego dany organ jest uformowany. Twierdzi się, że organy kolegialne decydują dłużej i wolniej, ale odważniej. W przypadku kiedy uda się skonstruować organ w taki sposób, że poszczególni jego członkowie staną się podmiotami kontrolnymi wobec pozostałych członków, istnieje wysokie prawdopodobieństwo ograniczenia patologii. Decyzje podejmowane są zazwyczaj w formie uchwały, lecz dozwolone są także inne formy, takie jak apele, wnioski czy rezolucje. Do organów kolegialnych należą między innymi: RM, rada gminy oraz zarząd powiatu.

**Organy monokratyczne** są to organy jednoosobowe, które działają operatywnie, są zdolne do podejmowania decyzji *ad hoc* oraz są one obciążone wyraźniej zlokalizowaną odpowiedzialnością. Coraz częściej można spotkać się z teorią, która mówi o rozróżnieniu organu monokratycznego od jednoosobowego, lecz ani Jan Boć ani Jan Zimmermann nie wskazują takiego podziału w swoich podręcznikach, pojęcia te utożsamiane są ze sobą. Decyzje takiego organu podejmuje się w formie decyzji administracyjnej, zarządzenia lub postanowienia. Do organów monokratycznych należą między innymi: prezydent oraz minister.

**Wspólną** cechą obu rodzajów organów jest działanie w imieniu i na rzecz państwa.

### Różnice:

- liczebność: organ monokratyczny składa się z jednej osoby, natomiast organ kolegialny z co najmniej dwóch osób;
- szybkość oraz efektywność podejmowania decyzji: organy jednoosobowe podejmują decyzje szybko oraz efektywnie w przeciwieństwie do organów, które składają się z wielu osób, a decyzja podejmowana jest wolniej oraz mniej efektywnie;
- zjawisko korupcji dotyka częściej organu monokratycznego niż kolegialnego;
- organ monokratyczny jest powoływany, kiedy decyzja musi zostać podjęta *ad hoc*, a organy kolegialny, kiedy jest potrzebna wyspecjalizowana wiedza z różnych dziedzin;
- RM jest specyficznym organem, ponieważ jako całość stanowi organ kolegialny, natomiast każdy minister wchodzący w skład rady jest organem monokratycznym.

Oprac. Magdalena George



## 51. Pełnomocnictwo administracyjne (upoważnienie administracyjne)

**Podstawa prawna:** KPA.

Organ administracji publicznej może:

- działać osobiście;
- upoważnić w formie pisemnej pracowników przydanych temu organowi do załatwiania spraw w jego imieniu w oznaczonym zakresie (**upoważnienie administracyjne**).

**Upoważnienie administracyjne:**

- uregulowane jest w art. 268a KPA;
- to przejaw **dekonzracji wewnętrznej**;
- dotyczy działania administracji oraz ciągłości wykonywanych przez jej organy zadań;
- umożliwia delegowanie w strukturach urzędu określonego organu możliwości wykonywania kompetencji organu przez określonych pracowników;
- umożliwia wydawanie przez pracowników: decyzji, postanowień, zaświadczeń oraz poświadczeń za zgodność z oryginałem.

Treść oraz zakres upoważnienia administracyjnego określa organ. Niedozwolone jest wykroczenie przez upoważnionego poza ramy dyspozycji wykazanych w pełnomocnictwie. W momencie wykroczenia poza upoważnienie, działanie staje się nielegalne, ponieważ naruszona zostaje jedna z zasad działania administracji - legalność.

Należy również pamiętać, że organ nie może przekazać kompetencji, których sam nie posiada. Przyjmuje się, że w zakresie, w jakim upoważnia inną osobę do wykonywania kompetencji, to sam organ w tym zakresie kompetencji wykonywać nie powinien (do czasu odwołania upoważnienia administracyjnego).

Upoważniając administracyjne nie znosi jednak z organu odpowiedzialności za podjęte przez upoważnionego działania. Upoważniony odpowiedzialny jest przed organem za niedopełnienie obowiązku, czyli w ramach odpowiedzialności służbowej. Osoba upoważniona nie może przekazać dalej kompetencji w jakie została wyposażona, a swoje działania wykonuje w imieniu organu.

Upoważnienie administracyjne zachowuje ważność w przypadku zmiany piastuna organu (chyba że zostanie odwołane).

**Dekonzracja wewnętrzna** - podział zadań między organ a przydanych mu pracowników. Przyczynia się to do sprawnej pracy organów oraz gwarantuje odciążenie piastuna z części spoczywających na nim obowiązków.

Oprac. *anonimowe*

## **52. Centralizacja a decentralizacja**

### **Centralizacja:**

- ściśle wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym administracji;
- możliwość dekoncentracji na organy niższego stopnia oraz hierarchiczne podporządkowanie w sferze realizacji tych kompetencji, przez co można rozumieć jednostronną zależność organu niższego od wyższego lub podmiotu podległego od zwierzchniego;
- hierarchiczne podporządkowanie w zależności służbowej oraz w zależności osobowej;
- państwa scentralizowane o charakterze władczym, cechuje rozwinięty system kontroli i nadzoru oraz konieczność utrzymywania rozbudowanego aparatu władzy i administracji;
- jej istotę należy głównie upatrywać w swoistej sytuacji organizacyjnej administracji publicznej, w której tylko część zadań prowadzona jest przez organy państwowe, w rozdziale administracji państwowej od samorządowej, w ogólnym zasięgu interwencyjnej funkcji państwa wobec podmiotów niepaństwowych;
- przykładem organów zajmujących miejsce na szczycie centralizacji są organy administracji rządowej, działające w układzie scentralizowanym;
- brak samodzielności organów niższego stopnia wyraża się w prawnie określonych uprawnieniach organu nadrzędnego do powoływania i odwoływania kierownika organu niższego szczebla;
- niższy szczebel nie ma prawnie zagwarantowanej sfery samodzielnego podejmowania decyzji.

### **Decentralizacja:**

- jest systemem organizacyjnym administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych, wyższych organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych;
- podstawową formą ustrojową administracji zdecentralizowanej są JST, wykonujące przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność;
- wśród innych form zdecentralizowanych można wyróżnić:
  - przedsiębiorstwo państwowe i komunalne,
  - zakłady administracyjne państwowe, niepaństwowe, samorządowe,
  - społeczny pomiot organizacyjny;
- model decentralistyczny wysuwa na pierwszy plan zbiorowe potrzeby lokalnej ludności, promuje samorządność i podział władzy zgodnie z założeniami zasady subsydiarności.

Oprac. Adrianna Gaj

## 53. Pojęcie i rodzaje decentralizacji

### Decentralizacja:

- jest korelatem centralizacji;
- to taki **system organizacyjny administracji**, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych;
- podstawowe **podmioty zdecentralizowane** w obrębie struktur państwa to JST;
- są też inne podmioty zdecentralizowane, które pełnią funkcje z zakresu administracji publicznej, np. przedsiębiorca państwowy, komunalny, prywatny, jeśli pełni funkcje z zakresu administracji publicznej. Podmiotem takim będzie również samorząd zawodowy, zakład administracyjny, organizacje pożytku publicznego, a także społeczne podmioty organizacyjne;
- **kompetencje** - w procesie decentralizowania mogą być jedynie **przekazywane w drodze ustawowej**. Proces decentralizowania nie musi polegać na jednoczesnym przekazywaniu kompetencji, samodzielność wykonywania bowiem zadań zdecentralizowania można łączyć również z kompetencjami nadanymi już określonej podmiotowi decentralizacji (albo z jednym i drugim); można np. poszerzyć kompetencje JST;
- **realizacja kompetencji** - może być zdecentralizowana w całości lub w części. Jeśli część kompetencji jest zdecentralizowana, to realizacja reszty odbywa się w układzie hierarchicznego podporządkowania;
- **samodzielność** - jest konstytutywnym elementem decentralizacji, podkreślanym we wszystkich prawie definicjach decentralizacji, niezależnie od swoistości ustroju politycznego, w ramach którego ma ona miejsce. Wszędzie też oznacza **wyeliminowanie podporządkowania hierarchicznego** z układów stosunków z organami zwierzchnimi;
- eksponowana w ten sposób samodzielność nie jest samodzielnością bezwzględna (nie jest autonomią), gdyż realizowana jest w ramach jednego porządku prawnego;
- samodzielność organizacyjna i majątkowa jednostek;
- **nadzór weryfikacyjny** – forma zapewnienia zgodności działań zdecentralizowanych z prawem. Nadzór weryfikacyjny nad JST odbywa się w granicach kryterium legalności.

### Rodzaje decentralizacji:

- **terytorialna** - wyposażenie organów administracji, zarządzającymi poszczególnymi JST, w taki stopień samodzielności wobec organów nadrzędnych, który uzasadnia uznanie ich za organy zdecentralizowane, np. JST;
- **rzeczowa** – powierzenie samodzielnym organom lub organizacjom zarządzania określonymi rodzajami spraw.

Oprac. Joanna Fabrycka

## 54. Pojęcie i rodzaje dekoncentracji

### Dekoncentracja:

- występuje jedynie w strukturach scentralizowanych, natomiast w decentralizacji niektórzy wyróżniają quasi dekoncentrację bądź dekoncentrację zewnętrzną;
- sposoby dekoncentrowania mogą być różne, jednak dekoncentrować można jedynie w wypadku, gdy pozwala na to prawo;
- dokonywana jest na podstawie aktu normatywnego rzędu ustawy lub w drodze aktu wykonawczego organu przenoszącego kompetencje;
- dekoncentracja nie osłabia organów zwierzchnich, ponieważ wszystkie działania dokonują się w niezmienionym układzie nadrzędności hierarchicznej;
- w zakresie realizacji przekazanych kompetencji należy zachować nadrzędność hierarchiczną organów zwierzchnich, zatem dekoncentracja pozostawia niezmienione stosunki zależności hierarchicznej, jednak zwiększa podporządkowanie hierarchiczne, na obszary realizacji nowo przekazanych kompetencji;
- **hierarchiczne podporządkowanie** przejawia się w postaci zależności osobowej oraz zależności służbowej:
  - **zależność osobowa** - rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy i trwa do momentu jego ustania, jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w trakcie trwania stosunków pracy,
  - **zależność służbowa** - wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy, organowi niższemu.

**Dekoncentracja w ujęciu statycznym** - przedstawia aktualny rozkład kompetencji między poszczególnymi organami aparatu administracyjnego. O wysokim stopniu dekoncentracji mówi się, gdy organy niższych stopni mają znaczny zasób kompetencji w stosunku do organów wyższego stopnia czy organów zwierzchnich. To znaczy, że ilość kompetencji oraz ich ranga mają dość ważne znaczenie.

**Dekoncentracja w ujęciu dynamicznym** - to proces dekoncentrowania, czyli przekazywanie kompetencji organom niższego stopnia przez organy zwierzchnie. Należy odróżnić to od koncentrowania, które jest procesem przeciwnym (skupienie kompetencji przez organ wyższego stopnia).

### Rodzaje dekoncentracji (wg. przekształceń organizacyjnych administracji):

- **terytorialna** - przeniesienie kompetencji na organy niższe, ma kierunek pionowy;
- **resortowa**- kompetencje organów jednego resortu przechodzą na organy tego samego stopnia w innym resorcie, ma kierunek poziomy;
- **skośna**- kompetencje organów jednego resortu przekładane są na organy niższego stopnia organizacyjnego w drugim resorcie.

### Inne rodzaje dekoncentracji:

- **przestrzenna** - tworzenie delegatur/ ośrodków zamiejscowych (administracyjnie inna miejscowość);
- **wewnętrzna** - podział zadań, obowiązków i zakresu uprawnień pracowników urzędu. Są to sytuacje, w których pracownicy urzędu działają w imieniu organów, tzn. organ upoważnia pewnego pracownika do wykonywania zadań z tych kompetencji, które sam posiada;
- **zewnętrzna** - przekazywanie kompetencji między organami administracji publicznej z zachowaniem hierarchicznego podporządkowania.

Oprac. anonimowe

## 55. Decentralizacja a dekoncentracja

**Decentralizacja** to taki system organizacyjny administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie wyodrębnione kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych.

**Dekoncentracja** to przeniesienie kompetencji na organy (organ) niższe bądź równorzędne, dokonywane, w drodze aktu normatywnego rządu ustawy lub w drodze aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje, z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji. Dekoncentracja występuje wyłącznie w ramach centralizacji.

### Porównanie decentralizacji i dekoncentracji:

	<b>Decentralizacja</b>	<b>Dekoncentracja</b>
<b>Podstawa prawna</b>	akt normatywny (ustawa);	akt normatywny (ustawa lub rangi ustawy).
<b>Hierarchiczne podporządkowanie</b>	nie występuje;	występuje zarówno zależność osobowa jak i zależność służbowa.
<b>„Samodzielność” dla podmiotów otrzymujących kompetencje/zadania</b>	względna <b>samodzielność</b> (nie autonomia, swoboda), jednak ograniczona prawem w myśl zasady legalizmu;	ściśle związanie działalności normami prawa, brak samodzielności.
<b>Sposób nadzoru</b>	nadzór weryfikacyjny;	nadzór hierarchiczny.
<b>Przejawy funkcjonowania zjawiska</b>	JST, przedsiębiorstwa państwowe i komunalne, zakład administracyjne, społeczne podmioty organizacyjne;	układ działów administracji rządowej pomiędzy ministrami.
<b>Trwałość</b>	zjawisko ciągłe o zmiennym nasileniu;	względna, zmienna trwałość.

<b>Cel</b>	rozmieszczenie kompetencji i określenie stosunków między organami różnych stopni;	rozmieszczenie kompetencji.
<b>Rodzaje</b>	terytorialna, rzeczowa;	terytorialna (pionowa), resortowa (pozioma), skośna.
<b>Możliwość wydawania poleceń służbowych</b>	między samymi jednostkami brak;	istnieje w ramach hierarchicznego podporządkowania.

Oprac. Dominika Fedko

## 56. Zakład administracyjny – pojęcie i rodzaje

**Zakład administracyjny** - jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego.

### Cechy zakładów administracyjnych:

- powołane w celu świadczenia usług niematerialnych;
- tworzone przez różne organy administracji państwowej, na podstawie różnych podstaw prawnych, w różnych formach aktów kreujących;
- między korzystającym a organami zakładu wytwarza się z mocy prawa lub decyzji stosunek władztwa (jednostronne ustalanie pozycji prawnej i faktycznej użytkownika) oraz obowiązek użytkownika do poddania się pod dyspozycję organów zakładu;
- między organami zakładu a użytkownikiem nawiązuje się stosunek administracyjnoprawny;
- z zakładu korzystać mogą tylko użytkownicy danego zakładu; korzystanie może być dobrowolne lub przymusowe;
- celem działalności nie jest zysk, choć zdarzają się odstępstwa w postaci działalności komercyjnej; finansowanie działalności z budżetu centralnego lub samorządowego;
- brak osobowości prawnej.

<b>Kryterium</b>	<b>Rodzaje zakładów administracyjnych</b>
<b>Sposób utworzenia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• w drodze ustawy, np. uniwersytety;</li> <li>• na podstawie aktów administracji rządowej lub samorządowej, osoby fizyczne i prawne, np. kościoły;</li> <li>• na podstawie zezwolenia organu administracji publicznej, np. niepubliczna szkoła podstawowa z uprawnieniami szkół publicznych.</li> </ul>
<b>Stopień dostępności</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• otwarte, np. muzeum;</li> <li>• ograniczonym zasięgu, np. klinika rządowa;</li> <li>• zamknięte, np. zakład karny.</li> </ul>
<b>Przedmiot działalności</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oświatowe, wychowawcze i naukowe;</li> <li>• zdrowia i pomocy społecznej;</li> <li>• działające w dziedzinie kultury i sztuki;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• służące zapewnieniu bezpieczeństwa i spokoju publicznego.</li></ul>
<b>Charakter uczestnictwa</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• dobrowolny, np. biblioteka;</li><li>• przymusowy, np. zakład karny.</li></ul>

#### **Szkoła wyższa (uczelnia) jako szczególny zakład administracyjny:**

- posiada osobowość prawną;
- tworzona w celu realizowania usług niematerialnych (realizuje zadania oświatowe);
- między użytkownikami a organami zakładu powstaje stosunek administracyjnoprawny (przyjęcie do uczelni następuje na podstawie decyzji administracyjnoprawnej).

Oprac. Patrycja Jaszczak

### **57. Korporacja w organizacji prawnej administracji publicznej**

**Podstawa prawna:** USG.

#### **Korporacja:**

- stowarzyszenie, związek, zrzeszenie osób uznane za osobę prawną, mające na celu realizację określonych wspólnych zadań (w ujęciu prawniczym - zespół, grupa związku osób, którym łącznie przyznana jest podmiotowość prawną);
- podmiotowo: mieszkańcy JST; osoby posiadające uprawnienia do wykonywania określonego zawodu, np. lekarz, adwokat, biegły rewident;
- samorząd gospodarczy, w ramach którego przedsiębiorcy, na zasadzie dobrowolności, mogą się zrzeszać w izby gospodarcze (izby gospodarcze nie posiadają władztwa administracyjnego);
- istotą i zarazem przesłanką istnienia korporacji jest uznanie przez prawo odrębności interesów danej korporacji (np. interesu lokalnego, gdy chodzi o gminę) od interesu ogólnego, reprezentowanego przez państwo i jego administrację;
- **wykonyują zadania publiczne samodzielnie** – we własnym i mieniu i na własną odpowiedzialność.

Zadania wykonywane przez poszczególne korporacje są wykonywane na podstawie przepisu ustawy, który uprawnia je do władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach innych osób.

#### **Przykłady zadań:**

- w samorządzie gminnym – zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy (ład przestrzenny, gospodarowanie nieruchomościami, ochrona środowiska, organizacja ruchu drogowego, ochrona zdrowia);
- w korporacji zawodowej – decydowanie o przyjęciu i nadaniu uprawnień do wykonywania określonego zawodu, sprawowanie pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu (Naczelna Izba Lekarska, Naczelna Izba Adwokacka, Krajowa Izba Biegłych Rewidentów).

### **„Nietypowe” podmioty administracyjne:**

- osoby prawne w postaci korporacji (spółek handlowych), np. Polska Agencja Prasowa powoływane do wykonywania zadań administracji publicznej. Podmioty o statusie spółek handlowych poddane są reżimowi prawa prywatnego, a nie publicznego, stąd ich „nietypowość”. Zaangażowanie tych podmiotów w sferę wykonywania zadań administracji publicznej odbywa się wg. klasycznej formuły funkcji zleconych administracji;
- osoby prawne o charakterze korporacyjnym (spółkom handlowym), np. Agencja Rozwoju Przemysłu, którym powierza się wykonywanie zadań publicznych oraz kompetencji do stosowania władztwa administracyjnego specjalnie powołanym w tym celu państwowym (lub z większościowym udziałem państwa).

Oprac. Aleksandra Dąbrowa

### **58. Uczelnia publiczna (analiza z punktu widzenia korporacji, zakładu administracyjnego, i autonomii)**

**Podstawa prawna:** Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

**Uczelnia** to uczelnia publiczna, jeżeli jest utworzona przez organ państwa. Uczelnia jest uczelnią akademicką albo zawodową.

#### **Korporacyjność uczelni:**

- uczelnia jest osobą prawną, jak korporacja;
- uczelnia istnieje dla osiągnięcia wspólnego celu publicznego – nauczania/nauczenia się, jak korporacja;
- zadania w ramach uczelni opierają się na prawie (ustawa), jak w korporacja;
- uczelnia wykonuje zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność, jak korporacja;
- uczelniom jest przypisywana podmiotowość prawna, jak korporacji.

#### **Uczelnia jako zakład administracyjny:**

- uczelnia to specyficzna forma zakładu administracyjnego;
- powołania do świadczenia usług niematerialnych o charakterze oświatowym jako zakład administracyjny;
- publiczna uczelnia jest tworzona przez organy administracji publicznej w drodze ustawy;
- możliwość wstąpienia do zakładu administracyjnego jest (zasadniczo) nieodpłatne, a korzystanie z uczelni jest ograniczone (co do zasady) do jej członków;
- między podmiotami powstaje stosunek administracyjnoprawny (z użytkownikami na mocy wpisu na listę studentów);
- tworzy się władztwo o przebiegu wewnętrznym;
- ale ma osobowość prawną i niezależność, co wykracza poza ramy zakładu administracyjnego.



### **Autonomia uczelni:**

- ustawa stanowi, że uczelnia jest autonomiczna na zasadach w niej określonych;
- autonomia jest pojęciem szerszym od samodzielności w granicach prawa i mieści się w pojęciu niezależność;
- autonomię można rozumieć np. poprzez to, że organy administracji rządowej i samorządowej mogą decydować o kwestiach dot. uczelni jedynie w przypadkach określonych ustawowo;
- autonomię uczelni ogranicza np. nadzór i kontrola ministra nad uczelniami w zakresie zgodności działania z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

Podsumowując, uczelnia publiczna posiada ogrom wspólnych cech z korporacją jak i z zakładem administracyjnym, jednakże różnią się podstawowe cele, a właściwie ich meritum, ponieważ najważniejszym zadaniem uczelni publicznych jest nauczanie.

Oprac. anonimowe

### **59. Samorząd studencki a samorząd terytorialny**

**Podstawa prawna:** EKSL i Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

**Samorząd terytorialny wg definicji z art. 3 EKSL:** prawo i rzeczywista zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania istotną częścią spraw publicznych w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich ludności.

**Samorząd studencki wg definicji z art. 110 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce:** ciało, w którego skład wchodzi wszyscy studenci danej uczelni. Jest on wyłącznym reprezentantem ogółu studentów uczelni.

### **Cechy i uprawnienia samorządu terytorialnego:**

- powstaje tylko z mocy prawa i działa w granicach przez prawo określonych;
- członkami wspólnoty samorządowej z mocy prawa są wszyscy mieszkańcy JST (nie jest to synonim samorządu terytorialnego, JST to podmiot, któremu przyznana jest osobowość prawna);
- powołany do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej w formach właściwych dla tej administracji;
- jest podmiotem zarówno prawa publicznego (dysponując kompetencjami administracyjnoprawnymi), jak i podmiotem prawa prywatnego (osobą prawa cywilnego, mającą zdolność sądową);
- decyzje podejmuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- ma własną organizację zbudowaną wokół zasady przedstawicielstwa, a więc pozostaje pod kontrolą grupy społecznej, którą reprezentuje.

### Cechy i uprawnienia samorządu studenckiego:

- działa przez przewodniczącego i organ uchwałodawczy;
- jest wyłącznym reprezentantem ogółu studentów uczelni;
- prowadzi w uczelni działalność w zakresie spraw studenckich, w tym socjalno-bytowych i kulturalnych;
- decyduje w sprawach rozdziału środków finansowych przeznaczonych przez uczelnię na sprawy studenckie;
- organ uchwałodawczy uchwała regulamin. Pierwszy regulamin samorządu studenckiego w nowo utworzonej uczelni uchwała senat;
- kontrolowany przez rektora uczelni;
- uczelnia zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania samorządu studenckiego.

### Porównanie:

- do samorządu terytorialnego przynależy się z mocy prawa przez zamieszkiwanie na danym terytorium, a do samorządu studenckiego należy się z mocy prawa przez wykonywanie określonej działalności (studiowania);
- każdy mieszkający w Polsce jest członkiem samorządu terytorialnego a samorządu studenckiego tylko część mieszkańców;
- z obu podmiotów występujemy w przypadku ich opuszczenia (w samorządzie terytorialnym – z Polski, w samorządzie studenckim – ze studiów);
- status samorządu terytorialnego regulowany jest w EKSL i ustawami, a działalność samorządu studenckiego ustawą oraz aktami prawa wewnętrznego i wewnętrznego o charakterze powszechnie obowiązującym, np. regulaminem;
- samorząd terytorialny ma szerszy zakres działania niż samorząd studencki.

Oprac. Marta Czaplarska

## 60. Samorząd terytorialny a JST, Samorząd terytorialny a samorzady specjalne (nieterytoriałne)

Podstawa prawna: EKSL, USG, USP i USW.

### Samorząd terytorialny a JST

**Samorząd terytorialny** [def.] – prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią praw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3 ust. 1 EKSL).

**JST** to samorządowa (gmina), lokalna (powiat) lub regionalna (województwo) wspólnota samorządowa. Jest ona wyposażona w wszelkie niezbędne środki **do działania**, takie jak osobowość prawną a także prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Jej samodzielność podlega ochronie sądowej, natomiast podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością JST są PRM, wojewodowie, a w zakresie finansów - RIO. Organem o charakterze nadzorczym jest Sejm.

### **Porównanie:**

- samorząd terytorialny to **konstrukcja** jako pewien zbiór praw i zdolności;
- **podmiotem**, któremu to przyznana jest osobowość prawna jest JST.

### **Samorząd terytorialny a samorzady specjalne**

**Samorząd terytorialny [ST]** – definicja powyżej.

**Samorząd specjalny [SS]** – publicznoprawne związki o charakterze **przymusowym**, których kompetencji podlega określona sfera działalności zawodowej, gospodarczej, kulturalnej, wyznaniowej czy narodowościowej pewnej kategorii osób. Związki te wykonują w sposób władczy, na równi z organami JST, zdecentralizowaną część administracji państwowej. Dotyczą one wspólnoty opartej na więzi pracy w wyniku prowadzenia działalności zawodowej lub innej np.: samorząd pielęgniarek i położnych, samorząd uczniowski, samorząd radców prawnych itp. **Regulowany jest on aktami wewnętrznymi** np.: Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Jest to samorząd wyposażony w osobowość prawną jego organami są: zjazdy, rady, komisje rewizyjne oraz dyscyplinarne (sądy) a także rzecznicy odpowiedzialności zawodowej.

### **Może wykonywać funkcje z zakresu Administracji Publicznej:**

- przyjęcie i nadawanie uprawnień do wykonywania danego zawodu;
- sprawowanie pieczy nad prawidłowym wykonywaniem danego zawodu.

**Samorząd specjalny gospodarczy** - przedsiębiorcy na zasadzie **dobrowolności** mogą się zrzeszać w izby gospodarcze, jednakże nie posiadają władztwa administracyjnego. **Nie wykonują funkcji administracji publicznej.**

### **Porównanie:**

- do samorządu terytorialnego przynależy się z mocy prawa (przez zamieszkiwanie na danym terytorium), a do samorządu studenckiego przynależy się przez wykonywanie określonej pracy (działalności), np. samorząd studentów, pielęgniarek i położnych, samorząd uczniowski, samorząd radców prawnych itp.;
- każdy mieszkający w Polsce jest członkiem samorządu terytorialnego, a tylko część – samorządu studenckiego;
- nie można wystąpić z samorządu terytorialnego, mieszkając w Polsce, a z samorządu studenckiego jest to możliwe;
- sytuacja administracyjnoprawna członka samorządu terytorialnego regulowana jest USG, USP, USW, natomiast samorządu studenckiego – aktami prawa wewnętrznego, np. regulaminami;
- zakres działania samorządu terytorialnego jest szerszy niż samorządu studenckiego.

Oprac. Adrian Górnik

## 61. Pojęcie kontroli. Sposoby klasyfikowania kontroli w administracji publicznej

**Kontrola** - badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu.

Kontrola w odróżnieniu od nadzoru nie umożliwia ingerowania w działania kontrolowanego.

**Kryteria kontroli:** legalności, celowości, rzetelności, gospodarności, uwzględniania interesu społecznego (różnie w prawie nazwanego), uwzględniania interesu indywidualnego, zgodności z polityką rządu, inne (kryteria) szczegółowe.

### Sposoby klasyfikowania kontroli:

Cecha	Rodzaje
<b>Zasięg zależności organizacyjnej</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>zewnętrzna</b> - podmiot kontrolujący znajduje się poza organizacyjną strukturą administracji publicznej;</li><li>• <b>wewnętrzna</b> - podmiot kontrolujący znajduje się obrębie struktury administracji publicznej.</li></ul>
<b>Inicjatywa kontroli</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>z urzędu</b>, np. NIK;</li><li>• <b>na wniosek</b>, np. kontrola instancyjna.</li></ul>
<b>Relacja w czasie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• wstępna;</li><li>• faktyczna;</li><li>• następcza.</li></ul>
<b>Przedmiot kontroli</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>charakter czynności kontrolowanych:</b> organizacyjne, techniczne, inne;</li><li>• <b>zakres kontroli:</b> określona część lub całość czynności organizacyjnych, technicznych, innych.</li></ul>
<b>Forma przeprowadzania kontroli</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>inspekcja</b> - bezpośrednia obserwacja zachowania się ludzi;</li><li>• <b>lustracja</b> - ocena stanu rzeczywistego;</li><li>• <b>rewizja</b> - kontrola finansowa;</li><li>• <b>wizytacja</b> - bezpośredni wgląd w całokształt działalności.</li></ul>
<b>Podmiot kontrolujący</b>	parlamentarna, prezydencka, społeczna, sądowa, prokuratorska, NIK-u, administracji rządowej nad administracją samorządową, resortowa, instancyjna, międzyresortowa, dyscyplinarna, RPO, dokonywana przez TK.

Kontrola przybiera **kwalfikowaną (hierarchiczną) postać nadzoru**, gdy organ zwierzchni sprawuje kontrolę nad o. kontrolowanym, organowi zwierzchniemu służą środki oddziaływania władczego wobec podrzędnego w strukturze podmiotu kontrolowanego.

Kontrola przybiera **kwalfikowaną postać nadzoru weryfikacyjnego**, gdy organ zwierzchni sprawuje kontrolę nad o. kontrolowanym, organowi służą wobec kontrolowanego podmiotu zdecentralizowanego środki oddziaływania władczego.

Kontrola *sensu stricto* to kontrola, która nie umożliwia ingerencji w działanie kontrolowanego.

Kontrola *sensu largo* to kontrola, która zawiera w sobie kontrolę *sensu stricto* oraz kwalifikowaną formę kontroli (nadzór).

Oprac. anonimowe

## 62. Pojęcie i rodzaje nadzoru w administracji publicznej

**Nadzór** - badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem.

### Rodzaje nadzoru:

- hierarchiczny;
- weryfikacyjny.

### Nadzór hierarchiczny:

- sprawowany przez organ zwierzchni organizacyjnie względem kontrolowanego;
- organ zwierzchni posiada środki władcze wobec podmiotu kontrolowanego;
- dotyczy administracji rządowej i wynika z występowania tam hierarchicznego podporządkowania; organy niższego stopnia nie posiadają niezależności;
- kryterium jego stosowania może być różne np. legalności, zgodności z prawem, z polityką rządu.

### Nadzór weryfikacyjny

- jest realizowany w układzie administracji zdecentralizowanej (dotyczy JST);
- nadzór może być dokonywany tylko przy stosowaniu kryterium legalności; wyjątkiem jest kontrola sprawowana przez RIO w zakresie gospodarki finansowej JST, gdzie kryterium jest celowość i gospodarność;
- polega na nadzorowaniu wykonywania określonych zadań przez podmioty nadzorowane;
- sprawowany przez organ zwierzchni funkcjonalnie nad kontrolowanym;
- organy nadzoru: PRM, wojewoda, RIO (w zakresie spraw finansowych).

**Środki nadzoru**, to np. o charakterze represyjnym - **stwierdzenie nieważności**.

Oprac. Antonina Gołaszewska-Siwiak

## 63. Kontrola a nadzór

**System kontroli** oznacza całość wewnętrznie zespolonych wartości określających zadania kontroli, warunki prawidłowej organizacji i funkcjonowania kontroli, organizację podmiotów kontrolujących, zasięg przedmiotowy i podmiotowy kontroli, skutki kontroli. Cały system kontroli nad administracją, zarówno w sferze organizacyjnej jak i funkcjonalnej,

oparty jest na podstawowym celu kontroli, którym jest zapewnienie zgodności działania z prawem.

**Kontrola** to inaczej:

- badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym;
- ustalanie zasięgu i przyczyn rozbieżności;
- oraz przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu.

**Nadzór** to częściowe podporządkowanie występujące w układzie scentralizowanym i zdecentralizowanym, którego istotą jest wyciąganie konsekwencji za zachowania organu podporządkowanego. Każdy organ nadzorczy ma do dyspozycji określone kompetencje nadzorcze – działania sanujące albo usuwające skutki działań nieprawidłowych oraz akty prewencyjne nadające kierunek działalności, np. polecenie służbowe, uchylenie lub zmiana decyzji, wytyczne (ogólne).

Jeśli kontrola sprawowana jest przez organ zwierzchni organizacyjnie nad kontrolowanym, a zatem i odpowiedzialnym za jego działania, i jeśli temu organowi zwierzchniemu służą środki oddziaływania władczego wobec podrzędnego w strukturze podmiotu kontrolowanego, to kontrola przybiera kwalifikowaną postać nadzoru.

Nadzór obejmuje zawsze kontrolę, natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z prawem stosowania środków nadzorczych.

Oprac. *anonimowe*

#### 64. Sądowa kontrola administracji publicznej a nadzór

**Podstawa prawna:** Konstytucja, PPSA i prawo o ustroju sądów powszechnych.

Krótkie informacje definicyjne:

- **kontrola** - badanie stanu istniejącego i porównanie go ze stanem postulowanym, sformułowanie odpowiedniej oceny stanu rzeczy, a w przypadku niezgodności sformułowanie wniosków zaleceń, które mają na celu wskazanie sposobów na usunięcie niepożądanych zjawisk wskazanych przez kontrolę;
- **nadzór** – sytuacja, w której podmiot nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów nadzorowanych. Nadzór w porównaniu do kontroli ma szerszy zakres. Czyli dzieje się wszystko to, co w kontroli, ale dotatkowo podmiot nadzorujący wyposażony jest instrumenty, umożliwiające ingerencję, np. wydawanie wiążących poleceń. Nadzór to inaczej kontrola z dodatkową możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorcemu (wobec podmiotu nadzorowanego).

**Kontrola sądowa** może być sprawowana przez sądy powszechne oraz sądy administracyjne (czasem oba). Orzeczenie sądu modyfikuje czynność prawną administracji zazwyczaj przez uchylenie (skutek kasacyjny) bądź też jej zmianę (skutek reformacyjny). Bezpośrednio więc

wpływa na administrację, ale generalnie nie mieści się w ramach jej nadzoru (**sąd jest organem władzy sądowniczej, nie wykonawczej**). Niemniej z uwagi na wpływ na podmiot kontrolowany (uchylenie, zmiana aktu) blisko kontroli sądowej do działań nadzorczych. Bardzo ważna jest koncepcja, w myśl której sąd nie może zastępować administracji w twórczym tworzeniu stosunków społecznych, co zawsze ograniczało też zasięg kontroli, decydując też o określonych sposobach rozstrzygnięć. Przedmiotem kontroli są władcze, zewnętrzne decyzje administracyjne, **sąd zaś bada tylko legalność**, a nie celowość działania administracji.

Kontrola sądowa administracji obejmuje:

- **sądową kontrolę decyzji administracyjnych** - decyzje ostateczne podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne z punktu widzenia ich legalności, czyli zgodności z prawem. Do kontroli tej dochodzi w przypadku wniesienia skargi na decyzję administracyjną. Uwzględniając skargę sąd uchyla decyzję w całości lub części. Od momentu przejścia sprawy do rozpoznania sąd może, a czasem musi wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji. Jeżeli decyzja administracyjna została przez sąd uchylona, organ wydaje nową decyzję w sprawie, uwzględniając ocenę prawną wyrażoną w orzeczeniu sądu administracyjnego;
- **sądową kontrolę aktów normatywnych** - TK jest organem władzy sądowniczej, powołanym do badania m.in.: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne konstytucyjne organy państwowe z Konstytucją;
- **kontrolę umownej działalności organów administracyjnych** - kontrola tych działań administracji publicznej, które są oparte na prawie cywilnym, czyli kontrola umów, w których jedną ze stron jest organ administracyjny. Organ administracyjny ma przed sądem pozycję strony (powód lub pozwany), a podstawą prawną rozstrzygnięcia jest prawo cywilne.

Oprac. anonimowe

## [brak] 65. Zasady i tryb kontroli w administracji rządowej

## 66. Zewnętrzna i wewnętrzna kontrola administracji publicznej

**Kontrola** - badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu. Kontrola w odróżnieniu od nadzoru nie umożliwia ingerowania w działania kontrolowanego.

<b>Kontrola zewnętrzna</b>	<b>Kontrola wewnętrzna</b>
Kontrola przeprowadzana przez organ organizacyjnie niewłączony do systemu administracji publicznej.	Kontrola wykonywana przez podmioty, które wchodzi w skład systemu jednostek organizacyjnych administracji publicznej.

Wykonywana jest przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne umieszczone na zewnątrz administracji. Gwarantuje to niezawisłą i bezstronną kontrolę.	Kontrolujący i kontrolowany należą do <u>tej samej lub odrębnej jednostki organizacyjnej</u> .
<u>Kontrolę zewnętrzną możemy podzielić na:</u> 1) Kontrolę państwową: a) kontrola sądowa; b) kontrola parlamentarna; c) kontrola wykonywana przez inne, wyspecjalizowane organy państwowe. 2) Kontrolę niepaństwową.	<u>Kontrolę wewnętrzną możemy podzielić na:</u> 1) Kontrolę międzyresortową: a) kontrola międzyresortowa o pełnym zakresie; b) kontrola międzyresortowa o ograniczonym zakresie. 2) Kontrolę wewnątrzresortową: a) kontrola funkcjonalna; b) kontrola instytucjonalna.
<b>Przykłady kontroli:</b> – wotum nieufności dla ministra; – interwencje w sprawach obywateli; – absolutorium dla rządu z wykonania budżetu.	<b>Przykłady kontroli:</b> – rewizja finansowo – księgową; – dozór techniczny; – inspekcja sanitarna.

Oprac. anonimowe

## 67. Bezpośrednia a pośrednia kontrola sądowa aktów normatywnych stanowiących przez organy administracji publicznej

**Podstawa prawna:** Konstytucja, ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK, USG, USP i USW.

### Bezpośrednia kontrola sądowa aktów normatywnych stanowiących przez organy administracji publicznej:

- kontroli podlegają konkretne działania organu administracji, w tym przypadku akty normatywne stanowiące przez organy administracji publicznej;
- podstawy prawne sformułowane są w poszczególnych aktach normatywnych z zakresu prawa administracyjnego, które dopuszczają tę kontrolę;
- do przeprowadzenia kontroli jest potrzebna specjalna podstawa administracyjnoprawna.

### Przykłady bezpośredniej kontroli sądowej:

- zaskarżenie uchwały lub zarządzenia organów JST z zakresu administracji publicznej przez każdego, czyjego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą/zarządzeniem;
- TK orzeka w sprawach zgodności:
  - przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
  - innego aktu normatywnego niż ustawa, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji, z Konstytucją.



### **Pośrednia kontrola sądowa aktów normatywnych stanowionych przez organy administracji publicznej:**

- kontroli podlegają **pośrednio** konkretne działania organu administracji publicznej, w tym przypadku akty normatywne stanowione przez organy administracji publicznej;
- kontrola odbywa się **niejako przy okazji innego postępowania**, np. wypadkowo, dokonując kontroli na potrzeby konkretnego postępowania;
- podstawę prawną stanowią określone przepisy **prawa cywilnego lub karnego**;
- do przeprowadzenia kontroli nie jest potrzebna specjalna podstawa administracyjnoprawna;
- przykład to badanie aktu prawa miejscowego w określonym postępowaniu (cywilnym czy karnym).

Oprac. Aleksandra Czapran

### **68. Zakres kognicji sądów administracyjnych**

**Podstawa prawna:** Konstytucja i PPSA.

Rozstrzygnięcia sądów administracyjnych mają zasadniczo charakter **kasatoryjny**, a więc uchylają skarżoną decyzję czy uchwałę, a nie ją zmieniają (wyjątkowo uprawnienia reformatoryjne mają np. przy skargach na indywidualne interpretacje podatkowe).

Sądy administracyjne w Polsce to: WSA jako sądy I instancji oraz NSA jako sąd II instancji:

- **[właściwość instancyjna]** WSA rozpoznają wszystkie sprawy sądownoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość NSA;
- **[właściwość miejscowa]** Do rozpoznania sprawy właściwy jest WSA, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

#### **[właściwość rzeczowa] Kognicja sądów administracyjnych wg Konstytucji i PPSA:**

- sądy administracyjne powołane są do rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych;
- sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie;
- kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na m.in.:
  - **rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych**, jak: decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty, inne niż określone w akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa,
  - **akty prawa miejscowego** organów JST i terenowych organów administracji rządowej, a także inne akty organów JST i ich związków z zakresu administracji publicznej,

- **akty nadzoru** nad działalnością organów JST,
- **bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania**,
- **spory kompetencyjne**: sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami JST i między SKO, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej,
- **inne sprawy poddane właściwości sądów administracyjnych**, np. postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie odwoławczego referendum lokalnego.

NSA rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń WSA, podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej, rozstrzyga spory kompetencyjne, rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw.

Oprac. Jakub Brick

## **69. Sądowa kontrola władczych form działania (organów) administracji publicznej**

**Podstawa prawna:** Konstytucja, PPSA, USG, USP i USW.

Kontrolę sprawują sądy powszechne i administracyjne.

**Władcze formy działania (organów) administracji publicznej** – działania (organów) administracji publicznej wyposażone we władztwo administracyjne, a więc możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych, rozstrzygnięcia trwałego i obowiązującego wszystkie podmioty prawne w państwie oraz zabezpieczonego przymusem państwowym, w razie gdy treścią rozstrzygnięcia jest nałożony obowiązek.

Sądy administracyjnie zgodnie z kognicją orzekają w sprawach skarg na m.in.:

- **rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych**, jak: decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty, inne niż określone w akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- **akty normatywne**, w tym akty prawa miejscowego organów JST i terenowych organów administracji rządowej, a także inne akty organów JST i ich związków z zakresu administracji publicznej;
- inne sprawy poddane właściwości sądów administracyjnych, np. postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie odwoławczego referendum lokalnego.

Kontrola może być

- **bezpośrednia** (kontroli podlegają konkretne działania organu administracji, w tym przypadku akty normatywne stanowione przez organy administracji publicznej);
- **pośrednia** (kontrola odbywa się niejako przy okazji innego postępowania, np. wypadkowo, dokonując kontroli na potrzeby konkretnego postępowania).

Kontrola bezpośrednia decyzji administracyjnych sprawowana przez inne sądy:

- kontrola dokonywana przez sąd cywilny - sprawowana przez sądy powszechne i administracyjne;
- kontrola dokonywana przez sąd ubezpieczeń społecznych - chodzi tu o kontrolę sprawowaną nad ZUS;
- kontrola dokonywana przez sąd karny - gdy na podstawie szczególnej normy można zaskarżyć decyzje.

Oprac. anonimowe

**[brak] 70. Sądowa kontrola działalności umownej (organów) administracji publicznej**

## **71. Pracownicy administracji publicznej**

**Podstawa prawna:** ustawa o pracownikach samorządowych i ustawa o służbie cywilnej.

**Pracownicy administracji publicznej** - osoby wykonujące czynności związane z funkcjonowaniem administracji publicznej oraz czynności administracyjne w innych niż jednostki administracji urządach państwa, bez względu na sposób nawiązania z nimi stosunku pracy.

### **Pracownicy Administracji Rządowej i Państwowej**

- **Korpus Służby Cywilnej** - tworzą go osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w: Kancelarii PRM, urządach ministrów, urządach wojewódzkich, komendach, inspektoratach, Biurze Nasiennictwa Leśnego. Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej odbywają służbę przygotowawczą.

Pracownicy korpusu służby cywilnej:

- **pracownik służby cywilnej** - osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę,
- **urzędnik służby cywilnej** - osoba zatrudniona na podstawie mianowania,
- **członek korpusu służby cywilnej** – pracownicy i urzędnicy służby cywilnej oraz osoby zatrudnione na wyższym stanowisku w służbie cywilnej,
- **Szef Służby Cywilnej** - jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej i podlega bezpośrednio PRM;

- **Pracownicy urzędów państwowych niebędący członkami Korpusu Służby Cywilnej:**
  - **urzędnicy państwowi** - urzędnikiem może być osoba, która jest obywatelem polskim, posiada pełną zdolność do czynności prawnych i ma nieskazitelną charakter,
  - **inni pracownicy** - funkcjonariusze i pracownicy tych urzędów i instytucji, których status prawny regulowany jest odrębnymi ustawami, m.in: urzędnicy i pracownicy sądów i prokuratury.

**Pracownicy samorządowi** – zatrudniani są na podstawie:

- **wyboru:**
  - w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa - jeżeli statut województwa tak stanowi,
  - w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu - jeżeli statut powiatu tak stanowi,
  - w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
  - w związkach JST – przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie związku, jeżeli statut związku tak stanowi,
  - w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrz dzielnicy m.st. Warszawy, zastępca burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostali członkowie zarządu dzielnicy m.st. Warszawy;
- **powołania** - zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa;
- **umowy o pracę** - pozostali pracownicy samorządowi.

**Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej** – urzędnicy i pracownicy powinni przestrzegać zasady praworządności, zasady niedyskryminowania, zasady proporcjonalności, zasady bezstronności i niezależności, zasady obiektywności, zasady uczciwości, zasady uprzejmości oraz mają zakaz nadużywania uprawnień (niewiążący akt prawa unijnego).

Oprac. Kamila Jarzyńska

## 72. Majątek publiczny

**Podstawa prawna:** USG, USP i USW.

**Majątek publiczny** - majątek, który:

- niezależnie od charakteru podmiotu będącego właścicielem;
- zostaje w sposób prawny przeznaczony do użytku publicznego;
- w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania regulowanego także lub wyłącznie prawem administracyjnym (niezależny od woli właściciela, jego przeznaczenie jest uregulowane prawnie, reguluje je prawo administracyjne (i inne).

Majątkiem publicznym mogą zarządzać (czyli podejmować działania faktyczne i prawne, mające na celu wykorzystanie mienia w sposób zgodny z jego przeznaczeniem):

- SP i jego organy;
- JST;
- inne podmioty, upoważnione do zarządzania przez prawo.

**Przedmiot majątku publicznego:**

- dobra naturalne;
- dobra wytworzone.

**Sposoby nabycia majątku publicznego:**

- zmiany naturalne środowiska kwalifikowane przez obowiązujące prawo jako przysporzenie;
- wydanie przewidywanego w porządku prawnym jednostkowego aktu normatywnego np. utworzenie rezerwatu;
- przysporzenie powstałe z mocy prawa np. nacjonalizacja;
- zmiana właściciela powstała z mocy prawa wraz z konieczną deklaratoryjną decyzją administracyjną;
- wydanie decyzji administracyjnej np. wywłaszczenie nieruchomości.

**Prawny reżim korzystania:**

- warunek uznania określonych dóbr jako majątek publiczny, korzystanie:
  - musi mieć charakter powszechny, cechować użytecznością publiczną oraz być organizowane przez państwo lub inny podmiot publicznoprawny,
  - nie może być zastąpione innym możliwym korzystaniem,
  - nie może tolerować innego, jednoczesnego korzystania prywatnego z majątku;
- skutek uznania jakiś dóbr za majątek publiczny (powstaje bez konieczności warunków z istniejącego prawa lub decyzji administracyjnej): powszechnie nieograniczone (np. plaża publiczna) lub powszechnie ograniczone (np. szkoła).

Oprac. anonimowe

### **73. Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej za działania (organów) administracji**

**Podstawa prawna:** Konstytucja, KC, KPA i KPK.

Polski system prawny przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą wobec niezgodnych (i zgodnych!) z prawem działań organów administracji, podczas których wykonywania została wyrządzona szkoda. Podejmowanie przez organy administracji różnego rodzaju działań, a w szczególności władczych wiąże się z możliwością wyrządzenia szkody jednostce. Na potrzebę dochodzenia naprawienia szkód wynikających z nieprawidłowych działań władzy publicznej ustawodawca tworzy regulacje prawne w tej kwestii.

Odszkodowanie za **niezgodne** z prawem działanie organu lub władzy publicznej:

- Art. 77 Konstytucji: *1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw - ten przepis prawny daje jednostce poczucie zabezpieczenia przed nieprawidłowym wykonywaniem władzy publicznej i gwarancje, że w razie ewentualnych szkód zostaną one naprawione w należyty i zgodny z prawem sposób.*
- Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność SP lub JST lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.
- Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.
- Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.
- Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.
- Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Odszkodowanie za **zgodne** z prawem działanie organu lub władzy publicznej:

- Art. 417<sup>2</sup> KC *Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.*

W myśl art. 421 KC w/w podstawy prawne nie mają zastosowania, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej uregulowana jest w przepisach szczególnych, np. art. 161 KPA czy art. 58 KPK.

Należy pamiętać, że działania, które podlegają tej odpowiedzialności to nie tylko działania bezprawne, ale również działania legalne (np. wywłaszczenie). Przesłanka bezprawności nie jest wyłączną podstawą do powstania odpowiedzialności organów administracji publicznej.

Oprac. Patrycja Galińska

## 74. Naczelne a centralne organy administracji rządowej

Podstawa prawna: Konstytucja.

Cecha	Naczelne organy administracji rządowej	Centralne organy administracji rządowej
<b>Sposób tworzenia organu</b>	Powoływane przez Prezydenta bezpośrednio lub po uprzednim wyborze przez Sejm.  *Prezydent - szczególny organ administracji publicznej ( <b>nie rządowej</b> ), traktowany jako naczelny.	Tworzone w drodze w drodze ustawowej (czasem za pomocą rozporządzeń) i powoływane przez PRM lub ministrów.
<b>Właściwość miejscowa</b>	Obejmuje obszar całego państwa.	
<b>Prawotwórstwo</b>	Możliwość tworzenia form aktów prawnych np. rozporządzenia, uchwały, zarządzenia, które są ogłaszane w Dzienniku Ustaw.	W sferze normotwórczej wydają one jedynie zarządzenia, które noszą różne nazwy no regulaminy, wytyczne, instrukcje. Te akty nie są zazwyczaj publikowane.
<b>Pozycja</b>	Zwierzchnie wobec organów centralnych.	Zwierzchnie wobec organów terenowych.
<b>Stosunek wobec administracji rządowej</b>	Organy zwierzchnie wobec pozostałych organów (i innych podmiotów organizacyjnych państwa) w strukturze administracji rządowej.	Nie wchodzi w skład rządu, poza wyjątkami określonymi w ustawach. Organy te noszą niekiedy nazwy sugerujące kolegialny ich skład (np. komitet, komisja), jednak zazwyczaj są organami monokratycznymi.
<b>Przykłady</b>	PRM, RM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podległe Sejmowi: Główny Inspektor Pracy, Prezes UODO;</li> <li>• podległe PRM: Szef Służby Cywilnej, RPP;</li> <li>• podległe ministrom: np. Ministrowi Zdrowia: Główny Inspektor Sanitarny.</li> </ul>

Oprac. Emilia Kaczor

## 75. Kształtowanie składu osobowego RM

Podstawa prawna: Konstytucja, ustawa o RM.

**Skład RM** - RM składa się z PRM i ministrów. W skład RM mogą być powoływani wiceprezesi RM. Prezes i wiceprezes RM mogą pełnić także funkcję ministra. W skład RM mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

### Tryb powołania RM:

#### Podstawowy

- Prezydent RP desygnuje PRM, który proponuje skład RM.

- Prezydent RP powołuje PRM wraz z pozostałymi członkami RM w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej RM i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej RM.
- PRM, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania RM z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

#### „Zastępczy”

W razie niepowołania RM w w/w trybie lub nieudzielenia jej wotum zaufania Sejm w ciągu 14 dni od upływu w/w wybiera PRM oraz proponowanych przez niego członków RM bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną RM i odbiera przysięgę od jej członków.

#### Rezerwowi

W razie niepowołania RM w trybie „zastępczym” Prezydent RP w ciągu 14 dni powołuje PRM i na jego wniosek pozostałych członków RM oraz odbiera od nich przysięgę.

Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania RM przez Prezydenta RP udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W razie nieudzielenia RM wotum zaufania Prezydent RP skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

**Zmiany w składzie RM** - Prezydent RP, na wniosek PRM, dokonuje zmian w składzie RM.

**Dymisja RM** - PRM składa dymisję RM na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu. PRM składa dymisję RM również w razie: nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla RM; wyrażenia RM wotum nieufności, rezygnacji PRM. Prezydent RP, przyjmując dymisję RM, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej RM. Prezydent RP, w przypadku rezygnacji PRM, może odmówić przyjęcia dymisji RM.

Ministrowi może realizować wyznaczony dział (lub działy) administracji rządowej albo działać jako tzw. minister „bez teki”.

Oprac. Ewelina Hargot

## **76. Minister jako organ monokratyczny i członek organu kolegialnego**

**Podstawa prawna:** ustawa o RM oraz ustawa o działach administracji rządowej.

Minister zajmuje jednocześnie **dwie pozycje:**

- jest członkiem RM - kolegialnego organu administracji rządowej;
- jest organem kierującym określonym działem administracji rządowej.

**Minister jako organ monokratyczny** kieruje określonymi działami administracji rządowej lub wypełnia zadania wyznaczone mu przez PRM.

Minister niekierujący działem administracji rządowej to tzw. minister „bez teki”.



Minister kierujący określonym działem administracji rządowej jest określany jako minister właściwy do spraw oznaczonych nazwą danego działu:

- jego zakres działania określają ustawy;
- wydaje rozporządzenia;
- kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek;
- wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu;
- zastępuje go sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany.

**Minister jako członek organu kolegialnego:**

- jest członkiem RM;
- uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji RP, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i za realizację działań Rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia RM - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy RM;
- realizuje politykę ustaloną przez RM;
- reprezentuje w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez RM;
- członkowie RM ponoszą odpowiedzialność przed TS za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem;
- członkowie RM ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność RM;
- członkowie RM ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez PRM.

Oprac. Natalia Jastrzębska

## **77. Rządowa administracja zespolona w województwie**

**Podstawa prawna:** ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

**Rządowa administracja zespolona w województwie:**

- tworzą ją wojewoda oraz organy rządowej administracji zespolonej w województwie;
- tryb powoływania i odwoływania organów rządowej administracji zespolonej w województwie określają odrębne ustawy:
  - zazwyczaj powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą właściwego organu nadrzędnego,

- za wyjątkiem: komendanta wojewódzkiego policji i komendanta wojewódzkiego PSP (wojewoda opiniuje – powołuje minister wł. ds. wewnętrznych) oraz kuratora oświaty (wojewoda wnioskuje – powołuje minister wł. ds. oświaty i wychowania);
- organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej;
- szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego;
- do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne;
- regulaminy urzędów obsługujących organy rządowej administracji zespolonej są zatwierdzane przez wojewodę;
- w celu usprawnienia działania organów rządowej administracji zespolonej w województwie wojewoda może tworzyć delegatury urzędów je obsługujących.

#### **Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie:**

- kieruje nią i koordynuje jej działalność;
- kontroluje jej działalność - organy rządowej administracji zespolonej w województwie przekazują wojewodzie informacje o wynikach prowadzonych, na podstawie odrębnych ustaw, kontroli ich dotyczących;
- zapewnia warunki skutecznego jej działania;
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

#### **Organy rządowej administracji zespolonej w województwie:**

- komendant wojewódzki policji;
- komendant wojewódzki PSP;
- kurator oświaty;
- wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego;
- wojewódzki inspektor farmaceutyczny;
- wojewódzki inspektor transportu drogowego;
- wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych;
- wojewódzki inspektor inspekcji handlowej;
- państwowy wojewódzki inspektor sanitarny;
- wojewódzki inspektor ochrony środowiska;
- wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego;
- wojewódzki państwowy inspektor ochrony roślin i nasiennictwa;
- wojewódzki konserwator zabytków;
- wojewódzki lekarz weterynarii.

Oprac. Damian Downar

## 78. Urząd wojewody a urząd wojewódzki

**Podstawa prawna:** ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

### Urząd wojewody:

- w znaczeniu: „zespół pewnych kompetencji nadanych danej osobie - urząd wojewody”;
- wojewoda to terenowy organ administracji rządowej w danym województwie, przedstawiciel RM w województwie;
- wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem nadzoru nad działalnością JST i ich związków pod względem legalności;
- reprezentuje SP oraz kontroluje legalność, gospodarność oraz rzetelność realizacji zadań wykonywanych przez organy JST;
- jest organem monokratycznym, powoływanym przez PRM.

### Urząd wojewódzki:

- w znaczeniu urzędu jako „zorganizowany zespół osób, środków rzeczowych, środków finansowych, przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji”;
- jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej;
- prawidłowe funkcjonowanie urzędu zapewnia dyrektor generalny urzędu, a na czele wydziałów stoją dyrektorzy wydziałów;
- jednostka pomocnicza wojewody;
- działa na podstawie statutu urzędu wojewódzkiego, nadanego przez wojewodę;
- realizuje zadania administracji rządowej na terenie województwa;
- składa się z wydziałów i innych komórek organizacyjnych urzędu;
- pracownicy powoływani i odwoływani przez wojewodę.

Urząd wojewody i urząd wojewódzki to zupełnie odmienne pojęcia.

Oprac. Jakub Fałdziński

## 79. Wojewoda jako organ nadzorowany i jako organ nadzorujący

**Podstawa prawna:** ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

### Status wojewody – wojewoda jest:

- przedstawicielem RM w województwie;
- zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
- organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
- organem nadzoru nad działalnością JST i ich związków pod względem legalności, z zastrzeżeniem, organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
- reprezentantem SP, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach;

- organem wyższego stopnia w rozumieniu KPA;
- obowiązany zapewnić gospodarowanie nieruchomościami SP w województwie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

#### **Wojewoda jako nadzorowany:**

- PRM kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy;
- PRM sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką RM;
- PRM może upoważnić ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykonywania, w jego imieniu, przysługujących mu wobec wojewody uprawnień, z wyjątkiem powoływania i odwoływania wojewody oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a członkiem RM lub centralnym organem administracji rządowej;
- minister wł. ds. administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności;
- właściwy minister wykonuje swoje uprawnienia wobec wojewody w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Wojewoda jest obowiązany do udzielania właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, w wyznaczonym terminie, żądanych przez niego informacji i wyjaśnień.

#### **Wojewoda jako nadzorujący:**

- wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością JST i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach, np. USG:
  - nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem,
  - wojewoda ma prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych,
  - wojewoda orzeka o nieważności uchwały sprzecznej z prawem;
- wojewoda może, w drodze decyzji administracyjnej, wstrzymać egzekucję administracyjną.

Oprac. Natalia Grzesiak

## **80. Kontrola prowadzona przez wojewodę**

**Podstawa prawna:** ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie i ustawa o finansach publicznych.

**Wojewoda** to terenowy organ administracji rządowej w województwie i zwierzchnik zespolonej administracji rządowej w województwie.

**Kontrola** polega na analizie działalności kontrolowanego podmiotu, bez możliwości wpływania na jego działalność (bez możliwości ingerencji).

**Wojewoda kontroluje** wg ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie:

- wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń RM oraz wytycznych i poleceń PRM;
- wykonywanie przez organy JST i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej;
- wojewoda w szczególnie uzasadnionych przypadkach może kontrolować sposób wykonywania przez organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych;
- kontrola wykonywana jest pod względem:
  - legalności, gospodarności, celowości i rzetelności - w odniesieniu do działalności organów administracji rządowej oraz innych podmiotów,
  - legalności, gospodarności i rzetelności - w odniesieniu do działalności organów JST;
- wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie kontroluje jej działalność.

**Kontrola prowadzona przez wojewodę** wg ustawy o finansach publicznych:

- realizuje kontrolę zarządczą w stosunku do jednostki: Urząd Wojewódzki;
- kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy; w tym opracowanie planu działania;
- celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji; zarządzania ryzykiem.

Oprac. Klaudia Janik

## **81. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Zagadnienia ustrojowoprawne**

**Podstawa prawna:** ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży to organy rządowej administracji zespolonej w województwie, którzy wykonują zadania administracji rządowej w województwie:

- zespoleni są w województwie pod zwierzchnictwem wojewody i (co do zasady) w jednym urzędzie;

- kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży działają pod zwierzchnictwem wojewody w jego imieniu (z ustawowego upoważnienia) bądź w imieniu własnym, jeżeli ustawa tak stanowi, z zachowaniem przepisów o tajemnicy państwowej i innych rodzajów tajemnicy określonych ustawami;
- wojewoda ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji państwowej;
- zespolenie bezpośrednie – jeden zwierzchnik, jeden urząd;
- zespolenie pośrednie (jeden zwierzchnik, inny urząd);
- organizację administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę. To tam znajdziemy nazwy stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz nazwy jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich;
- w skład organów administracji zespolonej wchodzi:
  - Komendant Wojewódzkiej Policji,
  - Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej,
  - Kurator Oświaty,
  - Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny,
  - Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego,
  - Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego,
  - Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska,
  - Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej,
  - Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
  - Wojewódzki Lekarz Weterynarii,
  - Wojewódzki Inspektor Sanitarny,
  - Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
- kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich odpowiadają przez wojewodę i do niego przekazują informacje dotyczące wyników prowadzonych kontroli, które ich dotyczą (na podstawie odrębnych ustaw);
- spory o właściwość między organami administracji zespolonej w jednym województwie rozstrzyga wojewoda (art. 22 § 1 KPA).

Oprac. Aleksandra Herman

## **82. Rządowa administracja zespolona w województwie a powiatowa administracja zespolona**

**Podstawa prawna:** ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie i USP.

**Rządowa administracja zespolona w województwie** → *zob. zagadnienie nr 77.*

### **Powiatowa administracja zespolona**

- tworzą ją:

- starostwo powiatowe,
- powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu,
- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży;
- starosta jest:
  - kierownikiem starostwa powiatowego,
  - zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu,
  - zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży;
- starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:
  - powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
  - zatwierdza programy ich działania,
  - uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
  - w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
  - zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli;
- starosta może upoważnić pracowników starostwa i powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu;
- zasada zespolenia w powiecie nie jest w pełni realizowana. Poza strukturą starostwa pozostaje część jednostek organizacyjnych, które są aparatem pomocniczym kierowników służb i inspekcji;
- najistotniejsze jest zespolenie osobowe i kompetencyjne. Aspekt osobowy oznacza, to że starosta ma wpływ na obsadę najważniejszych stanowisk w powiatowej adm. zespolonej albo uzgadnianie decyzji, jeśli organem powołującym jest organ wojewódzki. Zespolenie kompetencyjne polega na wykonywaniu przez starostę wobec powiatowej administracji zespolonej kompetencji umożliwiających kształtowanie polityki powiatu;
- starosta nie jest ograniczony przy obsadzaniu najwyższych stanowisk w powiatowej adm. zespolonej, tylko do niektórych służb, inspekcji czy straży.

Oprac. Kornela Bustrycka

### **83. Organy niezespolonej administracji rządowej; wojewoda a organy niezespolonej administracji rządowej**

**Podstawa prawna:** ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

#### **Organy administracji niezespolonej:**

- terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej;

- kierownicy państwowych osób prawnych;
- kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie;

powoływani i odwoływani na podstawie odrębnych ustaw.

#### **Organy administracji niezespólonej to:**

- szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień;
- dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych;
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego;
- dyrektorzy okręgowych urzędów miar;
- dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych;
- dyrektorzy urzędów morskich;
- dyrektorzy urzędów statystycznych;
- dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
- graniczni i powiatowi lekarze weterynarii;
- komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
- państwowi graniczni inspektorzy sanitarni;
- regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

#### **Wojewoda a organy niezespólonej administracji rządowej**

Organy administracji niezespólonej działające na obszarze województwa obowiązane są do:

- uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowiących przez te organy na podstawie odrębnych przepisów;
- składania wojewodzie rocznych informacji o swojej działalności w województwie, do końca lutego każdego roku.

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

Oprac. anonimowe

#### **84. Jednostki pomocnicze gminy; szczególny status dzielnic m.st. Warszawy**

**Podstawa prawna:** USG i ustawa o ustroju m.st. Warszawy.

**Jednostki pomocnicze.** Można powołać je jedynie w **gminie**. Tworzone są przez radę gminy w drodze uchwały, z urzędu, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z inicjatywy samych mieszkańców. Zasady tworzenia jednostek pomocniczych gminy ustala **statut gminy**.



### Rodzaje (typy) jednostek pomocniczych:

- sołectwa;
- dzielnice;
- osiedla;
- inne (np. wspólnoty, okręgi, rejony, kolonie, kwartały).

Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.

### Ustawowe organy jednostek pomocniczych:

	<b>sołectwo</b>	<b>dzielnica</b>	<b>osiedle</b>
OW	sołtys*	zarząd z przewodniczącym na czele	zarząd z przewodniczącym na czele
OU**	zebranie wiejskie (mieszkańcy sołectwa)	rada dzielnicowa	rada osiedlowa***

\* Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka

\*\* OU - Organ uchwałodawczy

\*\*\* Statut może określać, że OU będzie zebranie mieszkańców

### Szczególny status dzielnic m.st. Warszawy:

- utworzenie dzielnic w m.st. Warszawy jest obowiązkowe;
- Rada m.st. Warszawy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy tworzy, łączy, dzieli i znosi jednostki pomocnicze, a także nadaje Statut Dzielnicy;
- dzielnice mają ustawowo określony zakres zadań, wykonywanych wyłącznie przez dzielnice, dzięki temu ciężar funkcjonowania stolicy kraju rozkłada się na jednostki pomocnicze, które posiadają znacznie szersze uprawnienia niż wspomniane wcześniej „klasyczne” jednostki pomocnicze w gminach;
- OSiK dzielnicy jest rada dzielnicy, a OW - zarząd dzielnicy z burmistrzem dzielnicy na czele;
- wybory do rad dzielnic przeprowadza się łącznie z wyborami do Rady m.st. Warszawy. Do radnych dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy.

Oprac. anonimowe

## 85. Miasto na prawach powiatu jako jednostka podziału terytorialnego i jako JST

**Podstawa prawna:** USG i USP.

### Miasto na prawach powiatu:

- gmina, która wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w USP;
- ustrój i działania organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa USG;
- organami są: rada miasta (OSiK) i prezydent miasta (OW);
- rada miasta wykonuje zadania właściwe dla rady gminy i rady powiatu;

- prezydent miasta wykonuje zadania właściwe dla wójta (burmistrza), zarządu powiatu i starosty;
- OW (prezydent miasta) jest organem monokratycznym, w zasadzie nie wybiera go rada i nie może go odwołać;
- gminny charakter zależności między organami takiej JST skutkuje też niestosowaniem przepisów o rozwiązywaniu rady z powodu niewybrania OW w ustawowo wyznaczonym terminie;
- radni składają ślubowanie według tekstu roty z art. 23a USG;
- obligatoryjnie przeprowadzają budżet obywatelski.

Do miast na prawach powiatu zalicza się miasta, które (*katalog zamknięty*):

- liczyły w dniu 31 grudnia 1998 r. więcej niż 100 000 mieszkańców;
- w dniu 31 grudnia 1998 r. przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu;
- miały nadany status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (*casus miasta Wałbrzycha*).

*Casus miasta Wałbrzycha*: Miasto Wałbrzych miało nadany status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty, jednak „zrezygnowano” z tego statusu. Z dniem 1 stycznia 2013 r. odzyskało status miasta na prawach powiatu jako miasto, które miało nadany status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

Oprac. Joanna Dyczak

## 86. Zakres działania JST – ustalenia systemowe

**Podstawa prawna:** USG, USP i USW.

### Zadania realizowane przez JST:

- **własne** – samorząd otrzymał je w ramach decentralizacji. Określone one są w ustawach ustrojowych (USG, USP, USW) jako zadania konkretnej JST; zaspokajają one potrzeby danej wspólnoty samorządowej;
- **zlecone** - ustawy mogą nakładać na JST obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów;
- **powierzone** - przejęte przez JST w drodze porozumienia czynności realizowane samodzielnie lub wspólnie z innymi JST. Umowa określa zakres i wielkość realizowanych zadań powierzonych. Zadania te mogą pochodzić od organów administracji rządowej lub innych JST.

JST wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jest to **samodzielność, która podlega ochronie sądowej**.

**Zadania własne gminy obejmują zadania z zakresu:**

- **infrastruktury technicznej gminy** np.: gminne drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, zaopatrywanie w energię elektryczną i ciepłą, lokalny transport zbiorowy;
- **infrastruktury społecznej**: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna;
- **porządku i bezpieczeństwa publicznego**: organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne;
- **ładu przestrzennego i ekologicznego**: planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska.

**Zadania zlecone gminy**: prowadzenie spraw meldunkowych, wydawanie dowodów osobistych, prowadzenie USC.

**Zadania samorządu powiatowego w zakresie:**

- **infrastruktury technicznej**: transport i drogi publiczne, gospodarka nieruchomościami, utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej;
- **infrastruktury społecznej**: edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, przeciwdziałanie bezrobociu, ochrona praw konsumenta, promocja powiatu, współpraca z organizacjami pozarządowymi;
- **porządku i bezpieczeństwa publicznego**: porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa, zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, obronność, wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży;
- **ładu przestrzennego i ekologicznego**: geodezja, kartografia, kataster, zagospodarowanie przestrzenne i nadzór budowlany, gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, ochrona środowiska.

**Zadania samorządu wojewódzkiego w zakresie:**

- **infrastruktury technicznej**: drogi publiczne i transport;
- **infrastruktury społecznej**: edukacja publiczna w tym szkolnictwo wyższe, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, ochrona praw konsumenta i przeciwdziałanie bezrobociu;
- **bezpieczeństwa publicznego**;
- **ładu przestrzennego i ekologicznego**: modernizacja terenów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska.

Oprac. Kornelia Bustrycka

## 87. Porozumienie jako forma przekazywania zadań i kompetencji w administracji publicznej

**Podstawa prawna:** USG, USP i USW.

### Porozumienie administracyjne:

- publicznoprawna umowa dwustronna lub wielostronna;
- niewładcza forma działania podmiotów administracji publicznej;
- podmiotem przekazującym zadania i kompetencje jest Administrujący (np. JST) - podmioty nie mogą wykraczać poza swoje kompetencje; porozumienie jest prawnie skuteczne tylko w tych granicach;
- istotą jest tutaj przeniesienie (przekazanie) funkcji i kompetencji na inny podmiot;
- celem umowy jest zamiar stworzenia nowych warunków ustrojowych dla realizacji zadania publicznego pozostającego w zakresie zadań np. JST;
- traktowane jako element kierownictwa, koordynacji lub współdziałania organów administracyjnych;
- nie można ustalić jednego dla wszystkich konkretnego trybu zawierania porozumień, ich formy, mocy wiążącej, trwałości oraz kontroli;
- podstawą porozumienia są **normy ustrojowe i kompetencyjne**;
- odróżnić je należy od powierzenia zadań i kompetencji (np. związek międzygminny, kiedy to kompetencje zostają niejako „oddane” organom związku).

### Przykłady porozumień:

- wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej przez gminę na podstawie zawartego porozumienia;
- porozumienia międzygminne/ międzypowiatowe zawierane przez gminy w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych (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);
- porozumienie pomiędzy gminą a powiatem na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy związany z przekazaniem zadań powiatu dla gminy;
- porozumienie w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych zawarte przez województwo z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa.

Miasta na prawach powiatu zawierają porozumienia z gminami w zakresie zadań gminnych i powiatami w zakresie zadań powiatu.

Oprac. anonimowe

## 88. Władze JST (samorządowe formy demokracji bezpośredniej; organy JST)

**Podstawa prawna:** USG, USP, USW i ustawa o referendum lokalnym.

### Władze JST

	<b>gmina</b>	<b>powiat</b>	<b>województwo</b>
<b>mieszkańcy</b>	podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy		
<b>organy JST</b>	OSiK – rada gminy*	OSiK – rada powiatu	OSiK – sejmik województwa
	OW – wójt**	OW – zarząd powiatu***	OW – zarząd województwa****

\* **Rada miasta** w miastach na prawach powiatu, **rada miejska**, jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy.

\*\* **Burmistrz** w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. **Prezydent miasta** w miastach powyżej 100 000 mieszkańców, w miastach, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym oraz w miastach na prawach powiatu.

\*\*\* **Starosta** jest OW w znaczeniu funkcjonalnym, procesowym. Ustrojowo nie jest organem.

\*\*\*\* **Marszałek województwa** jest OW w znaczeniu funkcjonalnym, procesowym. Ustrojowo nie jest organem.

### Organy stanowiące i kontrolne JST:

- **kadencja:** 5 lat liczone od dnia wyboru;
- obraduje sesyjnie;
- wybierani bezpośrednio;

Główne zadania:

- **stanowienie** w zakresie takich zadań, jak:
  - organizacyjne (statut, zakresy działań, uchwały w sprawie porozumień i związków),
  - planistyczne (uchwalanie budżetu, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego),
  - finansowo-majątkowe (uchwały w sprawach majątkowych, przyjmowanie i odrzucanie spadków i darowizn, zobowiązania w zakresie inwestycji),
  - osobowe (poza gminą wybór i odwołanie zarządu),
  - kierowniczo kontrolne (stanowienie o kierunkach działania, rozpatrywanie sprawozdań, (nie) udzielenie absolutorium),
  - inne (podejmowanie uchwał w sprawie herbu, nadawania honorowego obywatelstwa);
- **kontrola:** OW oraz jednostek organizacyjnych i innych w JST, w szczególności przy pomocy komisji rewizyjnej, komisji skarg, wniosków i petycji, podejmowania absolutorium, zapytań i interpelacji poselskich, raportów o stanie gminy.

### **Organy wykonawcze JST:**

- **kadencja:** 5 lat liczone od dnia rozpoczęcia kadencji rady, upływa z dniem objęcia obowiązków przez nowo obrany organ;
- działa stale wspomagany przez zespół pracowników (urząd), którym kieruje;
- wybierany: w gminie bezpośrednio, w powiecie i województwie przez OSiK;
- główne zadania:
  - przygotowywanie projektów uchwał JST,
  - wykonywanie uchwał JST,
  - gospodarowanie mieniem JST,
  - wykonywanie budżetu JST
  - zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych JST.

### **Samorządowe formy demokracji bezpośredniej:**

- **wybory** – wybiera się OW w gminie oraz OSiK we wszystkich JST. Wybory są powszechne, równe, bezpośrednie, tajne (głosowanie);
- **referendum lokalne** – umożliwia osobom posiadającym czynne prawo wyborcze do OSiK JST zagłosować w określonych sprawach ważnych dla JST. Wynik referendum ważnego i rozstrzygającego jest (co do zasady) wiążący dla organów JST;
- **konsultacje społeczne** – niewiążąca (konsultacyjna) forma wypowiedzenia się mieszkańców na określony temat;
- **budżet obywatelski** – szczególna forma konsultacji społecznych, w których projekty wybrane mieszkańców muszą zostać ujęte w uchwale budżetowej przez OSiK JST.

Oprac. Kinga Biela

## **89. Zakres podmiotowy i przedmiotowy referendum lokalnego; ważność i wynik referendum lokalnego; referendum lokalne a konsultacje samorządowe**

**Podstawa prawna:** ustawa o referendum lokalnym, USG, USP i USW.

### **Zakres przedmiotowy referendum lokalnego:**

- odwołanie OSiK JST;
- sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty JST, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej JST;
- inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę;
- w referendum gminnym także:
  - odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
  - samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

### Zakres podmiotowy referendum lokalnego:

- w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej JST, posiadające czynne prawo wyborcze do OSiK tej JST:
  - w gminie obywatele polscy oraz obywatele UE nieposiadający obywatelstwa polskiego, którzy ukończyli 18 r.ż.,
  - w powiecie i w województwie obywatele polscy, którzy ukończyli 18 r.ż.;
- inicjatorzy referendum:
  - OSiK JST,
  - na wniosek co najmniej:
    - 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu,
    - 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa;
- w sprawach odwołania OSiK JST przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, który może dotyczyć odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo odwołania jednego z tych organów;
- referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy;
- wniosek mieszkańców może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.

### Ważność i wynik referendum lokalnego:

- referendum jest **ważne**, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a 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;
- wynik referendum jest **rozstrzygający**, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów, a wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

### Referendum lokalne a konsultacje samorządowe:

- obie instytucje są formą demokracji bezpośredniej;
- w konsultacjach może wziąć udział każdy mieszkaniec JST, a w referendum lokalnym podmioty określone powyżej;
- konsultacje odbywają się w wypadkach przewidzianych ustawą (np. zmiana granic gminy) oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, a w referendum lokalne w przedmiocie określonym powyżej;
- konsultacje to forma dialogu społecznego, polega na uzyskiwaniu opinii mieszkańców (**charakter konsultacyjny, niewiążący**), a referendum lokalne może mieć wynik rozstrzygający, o ile jest ważne;

- podstawą prawną konsultacji są ustawy samorządowe i uchwały OSiK JST, a podstawą referendum lokalnego jest ustawa o referendum lokalnym;
- bardziej zbliżona do referendum lokalnego jest szczególna forma konsultacji – budżet obywatelski, w ramach którego mieszkańcy **decydują** o wydaniu części wydatków gminy (rada gminy ma obowiązek uwzględnić wybrane zadania w uchwale budżetowej).

Oprac. Wiktoria Czaplarska

## [brak] 90. Zależności między organami danej JST

### 91. Odwołanie a rozwiązanie OSiK JST

**Podstawa prawna:** Konstytucja, Kodeks wyborczy, USG, USP, USW i ustawa o referendum lokalnym.

#### **Odwołanie organów stanowiących i kontrolnych JST:**

- OSiK wszystkich JST – w drodze referendum lokalnego → *zob. zagadnienie nr 89.*

#### **Rozwiązanie organów stanowiących i kontrolnych JST:**

- OSiK wszystkich JST - jeżeli w wyniku zmian terytorialnych skład OSiK zmniejszył się poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych, OSiK zostaje z mocy prawa (*ex lege*) rozwiązany;
- OSiK wszystkich JST - Sejm\*, na wniosek PRM, może w drodze uchwały rozwiązać OSiK JST w razie powtarzającego się naruszenia przez organ Konstytucji lub ustaw. W przypadku rozwiązania OSiK JST, PRM, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcje;
- OSiK wszystkich JST - jeżeli JST zostaje włączona do innej JST albo dwie lub więcej JST łączy się w nową JST, OSiK tych JST zostają z mocy prawa rozwiązane;
- OSiK gminy - jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, **przeciwko odwołaniu wójta** (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa;
- OSiK powiatu/ województwa - jeżeli OSiK powiatu/województwa nie dokona wyboru zarządu w ciągu 3 miesięcy to ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Odbywają się wybory przedterminowe. Jeżeli sytuacja się powtórzy, po rozwiązaniu ponownym nie ma już kolejnych wyborów przedterminowych, a do dnia wyborów OSiK tej JST na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu, zadania i kompetencje OSiK i OW tej JST przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez PRM na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

\* Sejm to organ o charakterze nadzorczym, ponieważ jest organem spoza struktury administracji publicznej. Sejm to organ ustawodawczy. Nie jest też samodzielny, ponieważ w realizacji przyznanej kompetencji konieczny jest wniosek PRM. Część przedstawicieli doktryny wskazuje,



że biorąc udział w postępowaniu prowadzącym do rozwiązania OSiK JST PRM realizuje kompetencje nadzorcze, a Sejmowi przysługuje możliwość wyrażenia lub odmowy zgody na rozwiązanie OSiK JST.

Skojarzenia:

- odwołuje ten „organ”, który wybiera;
- rozwiązuje inny organ.

Oprac. Kinga Biela

## **92. Środki nadzorcze *ad personam* i środki o charakterze nadzorczym *ad personam* w administracji publicznej**

**Podstawa prawna:** USG, USP, USW i ustawa o stanie klęski żywiołowej.

**Nadzór** to badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie).

**Środki nadzorcze *ad personam*** - ingerencja nadzorczą, która nie dotyczy bezpośrednio rozstrzygnięć organów JST, tylko samych organów, wykonywana przez organy nadzorcze (w JST: wojewoda, PRM).

### **Środki nadzorcze *ad personam* w 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 PRM o:
  - odwołanie wójta,
  - rozwiązanie zarządu powiatu,
  - rozwiązanie zarządu województwa;
- w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, PRM, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić:
  - organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny,
  - organy powiatu i organy województwa i ustanowić zarząd komisaryczny;
- w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia:
  - wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
  - starosty.

**Środki nadzorcze o charakterze *ad personam*** - ingerencja nadzorcza, która nie dotyczy bezpośrednio rozstrzygnięć organów JST, tylko samych organów wykonywana przez organy o charakterze nadzorczym (w JST – Sejm).

**Środki nadzorcze o charakterze *ad personam* w JST** - w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek PRM, może w drodze uchwały rozwiązać:

- radę gminy,
- radę powiatu,
- sejmik województwa.

Oprac. Nikola Dawidowicz

### 93. Środki nadzorcze *ad meritum* w administracji publicznej

**Podstawa prawna:** USG, USP i USW.

**Nadzór** to badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie).

**Środki nadzorcze *ad meritum***- ingerencja nadzorcza, która dotyczy bezpośrednio rozstrzygnięć organów np. JST; odnosi się do treści – to środki, które pozwalają ingerować w treść, konkretne działania.

**Środki nadzorcze *ad meritum*:**

- stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, innej uchwały czy zarządzenia JST przez wojewodę – kryterium zgodność z prawem, przesłanka: **sprzeczność z prawem**;
- zarządzenie zastępcze wojewody;
- wstrzymanie wykonania uchwały/ zarządzenia przez wojewodę;
- ustalenie budżetu przez RIO wobec JST, który nie wykonała obowiązku w oznaczonym terminie;
- obowiązek zatwierdzenia statutu dużych miast i województw przez PRM – środek uprzedni, prewencyjny;
- uchylene aktów prawa miejscowego wojewody przez PRM;
- wstrzymanie egzekucji administracyjnej przez wojewodę.

Oprac. Mirela Derkowski

## 94. Formy współdziałania JST

**Podstawa prawna:** USG, USP, USW i ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

**Współdziałanie** – działanie zmierzające do realizacji celów zgodnych albo tożsamy. Cechami są: dobrowolność, równa sytuacja prawna podmiotów, brak nadrzędności i podległości organizacyjnej pomiędzy podmiotami. Ustawowo zagwarantowane jest, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między JST.

### **Formy współdziałania JST:**

#### **Związki międzygminne, komunalne, powiatów, powiatowo-gminne:**

##### *cele i podmioty*

- gminy mogą tworzyć związki międzygminne w drodze uchwały o utworzeniu związku w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych lub w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a USG;
- gminy z miastem na prawach powiatu mogą tworzyć związki komunalne w drodze uchwały o utworzeniu związku w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych lub w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a USG;
- gminy z powiatami mogą tworzyć związki powiatowo-gminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a USP oraz w art. 10a USG;
- powiaty mogą tworzyć związki powiatów w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a USP;

##### *cechy*

- przystąpienie do związku jest dobrowolne, ale w drodze ustawy może na gminy nałożyć obowiązek utworzenia związku międzygminnego;
- związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- związek posiada osobowość prawną i działa na podstawie statutu;

##### *organy*

- organem uchwałodawczym i kontrolnym związku jest zgromadzenie, a w jego skład wchodzi
  - w związku międzygminnym: wójtowie gmin (rada gminy może powierzyć reprezentację zastępcy wójta lub radnemu);
  - w związku powiatów: osoby wybrane wg zasad określonych przez radę powiatów, po 2 na powiat;
- OW jest zarząd, a w jego skład zarządu wchodzi członkowie zgromadzenia (1/3 członków może być spoza zgromadzenia).

**Porozumienie** - przedmiotem porozumienia jest powierzenie jednej z JST zadań publicznych drugiej JST, przy czym powierzający współfinansuje zadanie:

- gmina może powierzać innej gminie;
- powiat może powierzać innym powiatom;
- województwa może powierzać innemu województwu lub JST z obszaru działalności województwa.

**Stowarzyszenie** – gminy/powiaty/województwa mogą tworzyć stowarzyszenia w celu wspieranie idei samorządowych czy ochrony wspólnych interesów. Członkowie stowarzyszenia to osoby prawne i 3 członków wystarczy do powstania stowarzyszenia.

**Udzielanie pomocy finansowej** – JST, ich związki i stowarzyszenia mogą sobie wzajemnie bądź innym JST udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

**Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna JST** – JST mogą zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną swoim jednostkom i osobom prawnym (jednostki obsługiwane). Wspólną obsługę mogą prowadzić: urząd JST, inna jednostka organizacyjna JST, jednostka organizacyjna związku międzygminnego, powiatów lub powiatowo-gminnego (jednostki obsługujące).

**Związek metropolitalny w woj. Śląskim:**

- zrzeczenie 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 tym miasto na prawach powiatu - Katowice;
- wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; ma osobowość prawną. Samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej;
- 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; współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; 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 JST lub ze związkiem JST;
- związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej;

- organy:
  - zgromadzenie (OSiK) - składa się z delegatów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego - po jednym z każdej gminy (OW gminy lub osób przez nich wyznaczonych);
  - zarząd (OW) – 5 członków wybieranych przez zgromadzenie.

Oprac. Klaudia Dubińska

## 95. Związki JST a związek metropolitalny

**Podstawa prawna:** USG, USP, USW i ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

**Formy współdziałania JST → zob. zagadnienie nr 94.**

Cecha	Związki JST	Związki metropolitalne
<b>skład</b>	gminy, gminy z miastem na prawach powiatu, gminy z powiatami, powiaty;	gminy woj. śląskiego, charakteryzujące 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 tym Katowice.
<b>powstanie</b>	uchwała zainteresowanych gmin/powiatów;	RM w drodze rozporządzenia.
<b>charakter działania</b>	wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; posiada osobowość prawną i działa na podstawie statutu.	
<b>organy</b>	OSiK - zgromadzenie; OW – zarząd.	
<b>OSiK - zgromadzenie</b>	OW gmin lub ich zastępcy radni/ z powiatu – po 2 reprezentantów;	delegaci gmin (1 na gminę) – OW gminy lub osoba upoważniona.
<b>OW - zarząd</b>	1/3 członków może być spoza członków zgromadzenia;	zarząd - 5 wybranych członków.
<b>zadania</b>	wspólne wykonywanie zadań JST/ wspólnej obsługi;	określone zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym i transportem publicznym, a także możliwe wykonywanie innych zadań.

Oprac. Klaudia Dubińska

## 96. Sądowa ochrona samodzielności JST

**Podstawa prawna:** Konstytucja, USG, USP i USW.

**Autonomia** - niezależność związana z prawem do samostanowienia i samodzielnego rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych a także kreacji zewnętrznej określonej zbiorowości. Obejmuje ona sferę administrowania oraz ustawodawstwo. Jest pojęciem szerszym niż samodzielność.

### Aspekty zasady samodzielności wspólnot samorządowych:

- **ustrojowy** - polega na ograniczonej ustawowo swobodzie kształtowania wewnętrznej organizacji JST w drodze działalności prawotwórczej;
- **administracyjny** - (zadaniowo-kompetencyjny) ma swoje źródło w przepisach Konstytucji, zgodnie z którą JST wykonują, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, przysługującą im w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. Wykonują one zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej;
- **majątkowy** - samodzielność w zakresie korzystania z majątku JST;
- **finansowy** - zapewnienie JST dochodów pozwalających na realizację przypisanych jej zadań publicznych, pozostawieniu jej swobody kształtowania wydatków wraz ze stworzeniem odpowiednich gwarancji w tym zakresie.

### Samodzielność JST:

- wykonywanie przez JST działań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w ramach przysługującej im w ustawach istotnej części zadań publicznych;
- została zagwarantowana już na poziomie konstytucyjnym: „samodzielność JST podlega ochronie sądowej”. To ochrona przed podmiotami znajdującymi się poza strukturami JST, w tym przed organami nadzoru, ale i ochrona przed naruszającymi samodzielność działaniami innych JST;
- prawnym wyrazem samodzielności JST jest posiadanie osobowości prawnej, w tym przysługujące im prawo własności i inne prawa majątkowe.

Jednym z najważniejszych środków ochrony samodzielności JST jest prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. JST może ją wnieść w następujących przypadkach:

- kwestionuje legalność zastosowania lub treść aktu nadzoru (rozstrzygnięcia nadzorczego lub innego środka nadzoru);
- kwestionuje decyzje administracyjną lub postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, którego była stroną;
- kwestionuje zgodność z prawem innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, których była podmiotem;
- planuje zaskarżyć bezczynność organu administracji publicznej, w postępowaniu, gdzie będzie stroną.

Sądowa ochrona samodzielności JST realizowana w postaci skargi do sądu administracyjnego może zatem oznaczać: skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, skargę na decyzje, skargę na bezczynność organu administracji prowadzącego postępowanie administracyjne, którego JST była stroną.

Gwarancje prawne ochrony kompetencji JST tworzą przepisy regulujące właściwości organów powołanych do rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz tryb ich rozstrzygania. Spory kompetencyjne między organami JST i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

Sądowa ochrona samodzielności JST może być także realizowana **w drodze powództwa do sądu powszechnego**. W stosunkach cywilnoprawnych JST działa tak jak każda inna osoba prawna. Jest więc uprawniona do występowania przed sądem powszechnym na ogólnych zasadach, przewidzianych dla tego rodzaju podmiotów prawnych. Oznacza to, że może być stroną pozywającą i pozywaną oraz występować w roli uczestnika postępowania sądowego. JST może pozwać do sądu cywilnego każdy podmiot mający zdolność sądową, naruszający samodzielność JST w sferze prawa prywatnego. Chodzi głównie o ochronę takich wartości jak przysługujące gminie prawa majątkowe i niemajątkowe, wierzytelności, a także roszczenia odszkodowawcze.

**Ochrona gminy w aspekcie finansowym najczęściej dotyczy orzekania o odpowiedzialności SP za konkretną szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego.**

Oprac. anonimowe

## **97. Organy wyższego stopnia w stosunku do organów JST w znaczeniu procesowym; organizacja i funkcjonowanie SKO**

**Podstawa prawna:** KPA, ustawa o SKO, ustawa o odpadach, Prawo o aktach stanu cywilnego, Prawo oświatowe i Ordynacja podatkowa.

**Organem wyższego stopnia w stosunku do organów JST jest SKO**, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej, np.

- minister właściwy do spraw środowiska jest organem wyższego stopnia w stosunku do marszałka województwa w określonych sprawach z zakresu odpadów;
- wojewoda jest organem odwoławczym od decyzji administracyjnych z zakresu rejestracji stanu cywilnego,
- kurator oświaty w imieniu wojewody, wykonuje zadania organu wyższego stopnia w stosunku do organów JST - w sprawach publicznych szkół i placówek, zakładanych i prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne, oraz niepublicznych szkół i placówek.

## **Organizacja i funkcjonowanie SKO**

**SKO** (w ustawie używa się skrótu: **Kolegium**) są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów KPA i Ordynacji podatkowej, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości JST, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. To państwowe jednostki budżetowe.

Nadzór nad działalnością administracyjną SKO sprawuje PRM, ale może powierzyć wykonywanie nadzoru ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

Obszar właściwości miejscowej SKO określa, w drodze rozporządzenia, PRM, na wniosek Krajowej Reprezentacji SKO. **Aktualnie jest 49 SKO.**

**SKO są właściwe w szczególności do rozpatrywania:**

- odwołań od decyzji;
- zażaleń na postanowienia;
- ponagleń;
- żądań wznowienia postępowania;
- stwierdzania nieważności decyzji;
- spraw organu niższego stopnia, gdy ten poprzez wyłączenie osoby/osób staje się niezdolny do orzekania;
- sporów o właściwość między organami JST.

**Organy SKO:**

- **zgromadzenie ogólne SKO** - liczbę członków SKO określa zgromadzenie ogólne SKO na wniosek prezesa;
- **prezes SKO** (kadencja – 6 lat od dnia powołania, ale pełni kadencję do czasu powołania nowego prezesa).

**W skład SKO** wchodzi:

- prezes - PRM na wniosek zgromadzenia ogólnego SKO powołuje go spośród 2 kandydatów będących etatowymi członkami kolegium, których wybrało zgromadzenie ogólne SKO w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 3/5 składu;
- wiceprezes;
- pozostali członkowie (etatowi – posiadający wykształcenie wyższe prawnicze bądź administracyjne; pozaetatowi – posiadający wykształcenie wyższe).

Oprac. Wiktoria Czaplarska

**[brak] 98. Typy uczelni; uczelnia jako podmiot administracji publicznej**

**[brak] 99. Organy uczelni publicznej; wybór i odwołanie rektora uczelni publicznej**

**[brak] 100. Tworzenie i likwidacja uczelni**



## 101. Nadzór nad uczelniami

**Podstawa prawna:** Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

**Nadzór** - badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie).

### **Minister w ramach nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki:**

- sprawuje nadzór nad uczelniami w zakresie zgodności działania z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych;
- może żądać informacji i wyjaśnień od uczelni, a także dokonywać kontroli ich działalności w zakresie określonym w tym przepisie;
- stwierdza nieważność aktu wydanego przez organy uczelni, z wyłączeniem uchwały, przy której uprawnienia nadzorcze przysługują Radzie Doskonalenia Naukowego, i decyzji administracyjnej;
- stwierdza nieważność aktu założyciela w sprawie nadania statutu - w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami prawa;
- może zawiesić rekrutację na studia lub do szkoły doktorskiej na kolejny rok akademicki w drodze decyzji administracyjnej w przypadku, gdy uczelnia lub założyciel narusza przepisy prawa lub pozwolenie na utworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu i nie zareagują na wezwanie do zaprzestania tej działalności i usunięcia naruszenia w oznaczonym terminie;
- nakazuje uczelni zaprzestanie działalności w drodze decyzji administracyjnej w przypadku stwierdzenia, że uczelnia prowadzi studia z naruszeniem przepisów dotyczących prowadzenia uczelni, minister;
- może nakazać założycielowi likwidację uczelni niepublicznej w określonych ustawowo przypadkach w drodze decyzji administracyjnej;
- może nałożyć na uczelnię administracyjną karę pieniężną w przypadku określonych naruszeń;
- może wystąpić do kolegium elektorów albo podmiotu, który dokonał wyboru rektora, albo go powołał z wnioskiem o odwołanie rektora w przypadku stwierdzenia naruszenia przez rektora przepisów prawa, minister. Do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora minister może zawiesić go w pełnieniu funkcji;
- może odwołać rektora, który rażąco lub uporczywie narusza przepisy prawa, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz właściwej konferencji.

**Nadzór RDN (Rady Doskonałości Naukowej):**

- sprawuje nadzór nad podmiotami doktoryzującymi i podmiotami habilitującymi (w tym nad uczelniami) w zakresie:
  - zgodności z prawem uchwał w sprawach dotyczących przebiegu postępowań,
  - postępowań w sprawie nadania stopnia doktora lub doktora habilitowanego;
- może żądać informacji i wyjaśnień od podmiotów doktoryzujących i podmiotów habilitujących;
- może stwierdzać nieważność uchwał w sprawach dotyczących przebiegu postępowań.

Oprac. anonimowe

---

**KONIEC CZĘŚCI II**

---

---

## Zagadnienia uzupełniające

---

To zagadnienia, które niegdyś były w wykazie zagadnień, ale w wyniku corocznych aktualizacji zostały zamienione na inne zagadnienia.

### **Kontrola prawna w administracji publicznej. Zarys sytemu**

**System kontroli** - całość wewnętrznie zespolonych wartości określających zadania kontroli, warunki organizacji i funkcjonowania kontroli, podmiotów kontrolujących, a także zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz skutki kontroli.

**Kontrola** - najogólniej przez kontrolę należy rozumieć:

1. badanie zgodności stanu istniejącego (faktycznego) ze stanem postulowanym;
2. ustalenie przyczyn i zasięgu rozbieżności;
3. przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu

**Kontrola prawna** - część kontroli, która jest regulowana prawem.

### **Rodzaje/ typy kontroli:**

#### **Kontrola parlamentarna.**

- **Kontrola sejmowa.** Sejm sprawuje kontrole:
  - na sesjach;
  - poprzez działalność Marszałka i Prezydium Sejmu;
  - poprzez działalność komisji sejmowych, stałych i nadzwyczajnych;
  - za pośrednictwem posłów.
- **Kontrola senacka.** Funkcje kontrolne senatu są analogiczne do funkcji kontrolnych sejmu.

**Kontrola państwowa** – NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Może kontrolować również działalność organów JST, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.

**Kontrola sądowa.** Kontrola sądowa nad administracją może być sprawowana przez sądy powszechne bądź administracyjne. Można wyodrębnić kontrolę bezpośrednią (zaskarżenie decyzji administracyjnej w celu jej uchylenia jej zmiany) i pośrednią (wpadkową/incydentalną, pomocniczą na potrzeby danego postępowania).

**Kontrola prokuratorska.** Prokurator ma prawo m.in. zwrócenia się do właściwego organu administracji, o wszczęcie postępowania, w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem.

**Kontrola społeczna.** Niezorganizowana, gdy podmiotem jest obywatel lub niezorganizowany zespół obywateli, zorganizowana, gdy podmiot jest określony prawem.

**Kontrola resortowa.** W organizacyjnych granicach jednego resortu (administracyjny dział kierowany przez ministra lub innego członka rządu). Zakres obejmuje: zapobieganie naruszeń obowiązków służbowych, badanie przestrzegania etyki zawodowej.

**Kontrola międzyresortowa** – kontrola danej działalności, pomiędzy resortami (zewnętrzna).

**Kontrola dokonywana przez Rzecznika Praw Obywatelskich.**

Oprac. Joanna Jarecka

## **Podziękowania i słowo końcowe**

Opracowanie niniejszego skryptu byłoby niemożliwe, gdyby nie praca studentów prowadzonych przeze mnie grup na I i II roku Studiów Stacjonarnej Administracji z [WPAiE UWr](#) w roku akademickim 2018/2019. Serdeczne podziękowania dla Państwa wymienionych z imienia i nazwiska pod poszczególnymi opracowaniami, a także osób, które postanowiły zostać anonimowe.

Podjmując się zadania przynajmniej częściowej weryfikacji merytorycznej oraz zredagowania niniejszego skryptu, zdawałam sobie sprawę z potrzeby oddania licznych godzin pracy na rzecz studentów, przygotowujących się do ustnego egzaminu z Prawa administracyjnego. Świadomie podjęłam się tej pracy, by przekazać w ręce studentów skrypt, zawierający opracowanie ponad 50 ze 156 zagadnień egzaminacyjnych.

To dopiero początek drogi. Kolejne roczniki mogą przyłączyć się do rozbudowywania i aktualizacji informacji.

Opracowany przeze mnie skrypt sprzed lat oraz bieżące materiały udostępniam nieodpłatnie na swojej stronie internetowej: <http://administratywistka.pl/skrypt-z-prawa-administracyjnego/> oraz [w moich materiałach dydaktycznych na Stronie Wydziałowej](#).

Życzę owocnej nauki i pragnę przypomnieć, że **skrypt jest narzędziem do powtórzenia materiału**. Natomiast źródłowa wiedza powinna pochodzić z aktów prawa i publikacji podręcznikowych wskazanych przede wszystkim w wykazie egzaminacyjnym, ale i uzupełniająco w bibliografii Skryptu.

mgr Anna Maciąg  
[administratywistka.pl](http://administratywistka.pl)