

Powyższe wnioski wynikają w szczególności z analizy przepisów Konstytucji RP. Zakres zadań samorządu terytorialnego wyznaczają art. 163 oraz 164 ust. 3 ustawy zasadniczej, zgodnie z którymi samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych, gmina zaś wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych j.s.t. Natomiast art. 165 stanowi, że j.s.t. mają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Jednym z aspektów gwarancji tej samodzielności jest określenie w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (zob. *Materiały pomocnicze*, pkt 2.2).

Osoba prawna z zasady działa za pośrednictwem organów, które w przypadku j.s.t. (jak wynika z art. 169 Konstytucji RP) dzielą się na stanowiące i wykonawcze, z których te pierwsze są wybierane w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Ustawodawca otrzymał zatem dość szeroką swobodę w zakresie zasad kreowania tych organów, czego skutkiem jest np. inny sposób wyboru organu wykonawczego w gminie (wybory bezpośrednie) oraz w powiecie i w województwie (wybory pośrednie). Należy zauważyć, że art. 170 Konstytucji RP przyznaje członkom wspólnoty samorządowej możliwość decydowania o sprawach tej wspólnoty w drodze referendum.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako **zadania własne**. Natomiast jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić j.s.t. wykonywanie innych zadań publicznych (są to **zadania zlecone**). Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Samodzielność samorządu terytorialnego nie może istnieć bez jej aspektu finansowego. Zgodnie z art. 167 Konstytucji RP dla j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. **Dochodami j.s.t.** są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Ich źródła określa ustawa, a zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Wśród dochodów własnych wyróżnia się podatki i opłaty lokalne, których wysokość – w ustawowo określonych granicach – mogą ustalać j.s.t.

Konstytucja RP w art. 172 przewiduje możliwość zrzeszania się przez j.s.t. z innymi j.s.t. i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zasady zrzeszania i współpracy określa ustawa.

Samorząd terytorialny należy odróżnić od wspomnianych już samorządów zawodowych (których celem jest piecza nad należyтым wykonywaniem określonych zawodów zaufania publicznego) oraz innych (np. gospodarczych).

wanie pracy rady i prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Przewodniczący rady powiatu w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady powiatu wykonuje w stosunku do owych pracowników uprawnienia zwierzchnika służbowego.

5.1.2. Wybór zarządu powiatu

Inaczej niż w przypadku wyborów wójta organ wykonawczy powiatu jest wybierany przez radę. Rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy (liczbę członków zarządu określa się w statucie). Muszą być oni obywatelami polskimi. Starosta wybierany jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Wicestarosta i pozostali członkowie zarządu wybierani są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Głosowania te są tajne.

Odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest, odpowiednio, równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu.

5.1.3. Sesje rady i głosowania

Uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (np. określają większość bezwzględną jako wymaganą; zasady obliczania większości są analogiczne jak w przypadku rady gminy – zob. *Materiały dydaktyczne*, pkt 4.1.2).

Rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Obrady rady powiatu są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Pierwszą sesję nowo wybranej rady powiatu zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji rady. Natomiast do czasu wyboru przewodniczącego rady prowadzi ją najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.

5.1.4. Radni rady powiatu

Radny przed objęciem mandatu składa ślubowanie: „Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej powiatu i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg”.

Mandatu radnego powiatu nie można łączyć z:

- 1) mandatem posła lub senatora,
- 2) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody,
- 3) członkostwem w organie innej j.s.t.

Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej powiatu, a także powinien utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawiać je organom powiatu do rozpatrzenia. Nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

Radni (w liczbie co najmniej 3) mogą tworzyć kluby radnych, które funkcjonują na zasadach określonych w ustawach i statucie.

Radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany.

W związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

Radnemu przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę (przy uwzględnieniu limitów z art. 21 ust. 5 u.s.p.). Rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych powinna brać pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Dieta nie przysługuje radnemu pełniącemu odpłatnie funkcję członka zarządu w powiecie, w którym uzyskał mandat.

W wykonywaniu mandatu radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność starostwa powiatowego, a także spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Radni mogą również kierować interpelacje i zapytania do starosty.

Pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów powiatu. Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady, której radny jest członkiem. Organ ten powinien odmówić rozwiązania stosunku pracy, jeżeli podstawą rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez radnego.

Na radnych nałożono również szereg ograniczeń, nazywanych niekiedy **regulacjami antykorupcyjnymi**. Ograniczają one bowiem możliwość nieetycznego wykorzystywania majątku samorządowego do realizacji prywatnych interesów radnych. W szczególności radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Musi również składać oświadczenia majątkowe (tj. odnoszące się głównie do jego prywatnego majątku) na zasadach określonych ustawami.

Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z treścią ślubowania. Ponadto nie mogą powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami.

Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatowym powiatu, w którym radny uzyskał mandat. Nie może on również pełnić funkcji kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej i jego zastępcy (nie dotyczy to radnych wybranych do zarządu, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru). Zignorowanie tych zakazów jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Radny, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w starostwie powiatowym lub pełnił funkcję kierownika jednostki organizacyjnej tego powiatu, w którym uzyskał mandat, obowiązany jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, przed złożeniem ślubowania. Radny otrzymuje urlop bezpłatny bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby przed terminem wygaśnięcia mandatu, przedłuża się do 3 miesięcy po upływie tego terminu.

Po wygaśnięciu mandatu radnego odpowiednio starostwo powiatowe lub powiatowa jednostka organizacyjna przywraca radnego do pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy z wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu, jakie radny otrzymywałby, gdyby nie korzystał z urlopu bezpłatnego. Radny zgłasza gotowość przystąpienia do pracy w terminie 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu.

Zarząd powiatu lub starosta nie może powierzyć radnemu powiatu, w którym radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Radny nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Radni ani ich małżonkowie nie mogą również być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnych lub ich małżonków na te funkcje są z mocy prawa nieważne.

5.2. Zarząd powiatu

W skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Uchwały zarządu powiatu (jest to bowiem organ kolegialny) zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Zarząd powiatu zasadniczo działa do dnia wyboru nowego zarządu

Organ wykonawczy powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Do zadań zarządu powiatu należy w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady;
- 2) wykonywanie uchwał rady;
- 3) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 4) gospodarowanie mieniem powiatu;
- 5) wykonywanie budżetu powiatu;
- 6) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu;
- 7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego.

Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy.

Członkowie zarządu powiatu składają oświadczenia majątkowe (tj. odnoszące się w szczególności do ich prywatnego majątku) na zasadach określonych ustawami.

Zarząd powiatu co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie powiatu raport o stanie powiatu. Nieudzielenie przez radę powiatu wotum zaufania zarządowi powiatu jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Zarząd jest również poddawany procedurze absolutorium. Uchwała rady powiatu w sprawie nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd ten został odwołany z innej przyczyny.

Zarząd może wyjątkowo wydać przepisy porządkowe będące aktem prawa miejscowego (w przypadku niecierpiącym zwłoki i jeżeli spełni to przesłanki wydania tych przepisów przez radę). Podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu.

Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej j.s.t. (ale możliwe jest łączenie mandatu radnego i członkostwa w zarządzie tego samego powiatu) oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Ustawodawca wprowadził również inne ograniczenia, w szczególności związane z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej przez członków zarządu.

Starosta

Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. **Nie jest organem powiatu,**

ale posiada własne kompetencje, niezależne od kompetencji zarządu (zob. *Materiały pomocnicze*, pkt 2.5). Ponadto w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego lub zdrowia i życia, oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu (poza wydawaniem przepisów porządkowych). Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu.

Starosta wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, jeśli nic innego nie wynika z przepisów szczegółowych (zob. *Materiały pomocnicze*, pkt 3.2). Może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Opracowuje również plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowe oraz posiada kompetencje do działania w przypadku stanu klęski żywiołowej.

Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, a także zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Ponadto sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży w zakresie określonym ustawą. W celu realizacji m.in. tych ostatnich zadań tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku.

5.3. Miasto na prawach powiatu

Jak już wspomniano, miasto na prawach powiatu jest gminą, która jedynie wykonuje zadania powiatu. Oznacza to, że organy miasta na prawach powiatu kumulują kompetencje przysługujące organom gminy i powiatu, co pozwala na sprawniejsze zarządzanie sprawami większych jednostek miejskich.

Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują:

- 1) rada miasta,
- 2) prezydent miasta.

Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa u.s.g. Oznacza to w szczególności, że jego organ wykonawczy ma charakter monokratyczny.

8. REFERENDUM LOKALNE

Zasady przeprowadzania referendów lokalnych reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1317) oraz – uzupełniająco – Kodeks wyborczy. Niekiedy do instytucji referendum odwołują się inne ustawy, w szczególności ustawy ustrojowe (np. w zakresie referendum związanego z odwołaniem wójta w przypadku nieudzielenia absolutorium).

W referendum lokalnym mieszkańcy j.s.t. jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
- 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- 3) w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę;
- 4) w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;
- 5) samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (tylko w przypadku referendum gminnego)*.

W drodze referendum lokalnego nie można zakończyć działalności wyłącznie organu wykonawczego powiatu albo województwa (tj. bez przeprowadzania referendum w sprawie odwołania odpowiednio rady powiatu albo sejmiku województwa).

W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej j.s.t., posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (zob. *Materiały dydaktyczne*, pkt 7). Polega ono na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie spraw, które mogą być przedmiotem referendum, albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.

Referendum przeprowadza się **z inicjatywy organu stanowiącego danej j.s.t.** (organ podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej) lub **na wniosek co najmniej:**

- 1) **10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu;**
- 2) **5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.**

Natomiast w przypadku odwołania organu stanowiącego referendum może zostać przeprowadzone wyłącznie na wniosek mieszkańców. Wniosek mieszkańców o odwołanie organu (organów) j.s.t. 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.

* Zob. również *Materiały pomocnicze*, pkt 2.7.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców j.s.t. wystąpić może (jako „inicjator referendum”):

- 1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej j.s.t., a w odniesieniu do referendum gminnego – także 5 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy;
- 2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej j.s.t.;
- 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej j.s.t.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.

Inicjator referendum powiadamia na piśmie przewodniczącego zarządu danej j.s.t., a w gminie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum. Elementy zawiadomienia określa ustawa o referendum lokalnym. Inicjator referendum na swój koszt podaje do wiadomości mieszkańców danej j.s.t. przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie – poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej j.s.t. Informacja o zamierzonym referendum powinna zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania – cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania (a w przypadku odwołania organu j.s.t. – również uzasadnienie).

Inicjator referendum ma 60 dni na zebranie podpisów mieszkańców, które składane są na kartach spełniających wymogi wynikające z ustawy. W tym terminie inicjator przekazuje wniosek o przeprowadzenie referendum:

- 1) w przypadku odwołania organów j.s.t. – komisarzowi wyborczemu wraz z kartami zawierającymi podpisy mieszkańców;
- 2) w innych sprawach – przewodniczącemu zarządu j.s.t. albo wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta),

którzy niezwłocznie potwierdzają na piśmie otrzymanie wniosku.

Ustawa przewiduje odrębne tryby rozstrzygnięcia o przeprowadzeniu referendum zależnie od jego przedmiotu.

Organ stanowiący j.s.t. podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum (w przypadku referendum w sprawie innej niż odwołanie organu j.s.t.), jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Organ stanowiący jest związany treścią wniosku.

Komisarz wyborczy postanawia natomiast o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu j.s.t. z inicjatywy mieszkańców (jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi określone w ustawie) lub w przypadku uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta

miasta). W tym ostatnim wypadku uchwała rady gminy stanowi zatem niejako odpowiednik inicjatywy mieszkańców. Zarówno postanowienie komisarza, jak i uchwała podlegają zaskarżeniu na zasadach określonych w ustawie.

Referendum przeprowadzają i ustalają jego wynik powołane w tym celu właściwe terytorialne (wojewódzka, powiatowa lub gminna) komisje do spraw referendum i obwodowe komisje do spraw referendum. Głosowanie przeprowadza się w stałych i odrębnych obwodach głosowania, o których mowa w Kodeksie wyborczym (z pewnymi wyjątkami).

Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, przy czym referendum w sprawie odwołania organu j.s.t. pochodzącego z wyborów bezpośrednich (organu stanowiącego j.s.t. albo wójta, burmistrza czy prezydenta miasta) 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 (w przypadku samoopodatkowania – jeżeli oddano za nim co najmniej 2/3 ważnych głosów).

Po sporządzeniu protokołu obwodowa komisja podaje niezwłocznie do publicznej wiadomości wyniki głosowania poprzez wywieszenie w swojej siedzibie, w miejscu łatwo dostępnym dla obywateli, jednego z egzemplarzy protokołu głosowania w obwodzie.

Niezwłocznie po sporządzeniu protokołu wyniku referendum terytorialna komisja podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania i wynik referendum poprzez wywieszenie w swojej siedzibie jednego z egzemplarzy tego protokołu. Wojewoda niezwłocznie ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokół wyniku referendum otrzymany od terytorialnej komisji.

Skutkiem ogłoszenia o odwołaniu organu stanowiącego powiatu lub samorządu województwa jest zakończenie działalności tego organu stanowiącego i z mocy prawa – także organu wykonawczego. Podobnie dzieje się w przypadku referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców w przedmiocie odwołania organów gminy. Jeżeli natomiast w ważnym referendum w sprawie odwołania wyłącznie wójta, przeprowadzonym z inicjatywy rady gminy z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium, przeciw odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Prezes Rady Ministrów niezwłocznie wyznacza osobę, która pełni funkcje organów j.s.t. terytorialnego do czasu wyboru nowych organów j.s.t., oraz zarządza wybory przedterminowe (chyba że wniesiono protest i nie rozpatrzono jeszcze związanej z nim sprawy).

9. GOSPODARKA I MIENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

9.1. Gospodarka finansowa

Gminy, powiaty i województwa samodzielnie prowadzą **gospodarkę finansową** na podstawie **uchwały budżetowej**. Jest to zatem jeden z najważniejszych aktów podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t.

Budżet j.s.t. jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, uchwalanym na rok budżetowy (w tym wypadku jest on tożsamy z rokiem kalendarzowym). Uchwała budżetowa składa się z budżetu i załączników. Szczegółowe wyliczenie elementów uchwały zawierają np. art. 212 ust. 1 oraz art. 214 u.f.p. Są to np.:

- 1) łączna kwota planowanych dochodów budżetu j.s.t., z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych;
- 2) łączna kwota planowanych wydatków budżetu j.s.t., z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych;
- 3) kwota planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu j.s.t. wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu j.s.t.

Inicjatywa w sprawie sporządzenia uchwały budżetowej przysługuje organowi wykonawczemu j.s.t.

W budżecie j.s.t. konieczne jest utworzenie rezerwy ogólnej w wysokości nie niższej niż 0,1% oraz nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Służy ona wydatkowaniu na cele, które nie mogły być przewidziane w momencie przygotowywania budżetu (np. wnioski jednostek pomocniczych gminy).

Co do zasady fakultatywne jest natomiast tworzenie rezerw celowych:

- 1) dotyczących wydatków, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu j.s.t.;
- 2) na wydatki związane z realizacją programów finansowych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 3) gdy odrębna ustawa tak stanowi (może również wprowadzać obligatoryjność utworzenia rezerwy celowej).

Suma rezerw z pkt 1 i 3 nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu j.s.t.

W miastach na prawach powiatu obowiązkowe jest przeprowadzenie procedury budżetu obywatelskiego (zob. *Materiały dydaktyczne*, pkt 10), czego konsekwencją

powinno być przeznaczenie w uchwale budżetowej odpowiedniej kwoty na realizację zwycięskich projektów.

Drugim istotnym aktem z zakresu gospodarki finansowej jest wieloletnia prognoza finansowa j.s.t. Dotyczy jej np. art. 226 u.f.p., który wskazuje, że sama prognoza powinna być „realistyczna”. Sporządza się ją na okres roku budżetowego oraz co najmniej 3 kolejnych lat budżetowych, natomiast prognozę kwoty długu (stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej) – na okres, na który go zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie j.s.t. powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t.

Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla organu wykonawczego j.s.t. do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
- 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Organ stanowiący j.s.t. może upoważnić organ wykonawczy j.s.t. do przekazania powyższych uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych j.s.t.

J.s.t. mogą udzielać dotacji podmiotowych i przedmiotowych. Pierwsze obejmują środki dla podmiotu określonego w ustawie lub umowie międzynarodowej na dofinansowanie jego bieżącej działalności w zakresie określonym w owych aktach. Natomiast dotacje przedmiotowe stanowią dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, które są kalkulowane według stawek jednostkowych. Mogą być udzielane albo samorządowym jednostkom budżetowym, albo innym podmiotom, jeśli ustawy tak stanowią.

U.f.p. dopuszcza również udzielanie innym j.s.t. wspomnianej już pomocy finansowej w drodze dotacji celowej (na wykonanie ich zadań publicznych), a także udzielanie im pomocy rzeczowej. Przykładem pomocy finansowej będzie przekazanie przez gminę powiatowi środków na remont powiatowej drogi publicznej.

9.2. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Odpowiedni system dochodów j.s.t. stanowi jedną z podstaw ich samodzielności. Wysoki udział stałych dochodów, niezależnych od bieżących rozstrzygnięć administracji rządowej i nieukierunkowanych na ściśle określone cele, umożliwia samorządom dostosowanie lokalnej i regionalnej polityki do rozeznaczonych potrzeb ludności. Natomiast wzrost znaczenia nieregularnych przepływów (dotacji), uzależnionych od decyzji „centrum”, ogranicza kreatywność samorządów i w sposób faktyczny uzależnia je od organów administracji rządowej. Trzeba mieć jednak na uwadze, że zwłaszcza w przypadku mniejszych jednostek to właśnie dotacje mogą być podstawą realizacji