

Kamil Majewski, Patrycja Majewska

Legalność jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – ius czy lex?

Roczniki Administracji i Prawa 16/1, 115-125

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Artykuł przeglądowy

Review article

Data wpływu/Received: 20.01.2016

Data recenzji/Accepted: 25.04.2016

Data publikacji/Published: 20.06.2016

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Kamil Majewski¹

Patrycja Majewska²

LEGALNOŚĆ JAKO KRYTERIUM NADZORU NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM – IUS CZY LEX?

POJĘCIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I JEGO REGULACJA W POLSCE

Istotne znaczenie dla ukształtowania dzisiejszego samorządu terytorialnego mają regulacje Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego uchwalonej w dniach 22–26 września 1985 roku w Rio de Janeiro oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego uchwalonej dnia 15 października 1985 roku w Strasburgu. Pierwszy z wymienionych aktów definiuje samorząd lokalny z jednej strony jako prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej (art. 2 ust. 1), z drugiej zaś strony jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem,

¹ mgr; Katedra Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

² mgr

do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3 ust. 1). Zgodnie z art. 1 i 3 ust. 3 Deklaracji zarówno zasadę samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać określone w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej. Deklaracja stanowi zatem o tym, że samorząd terytorialny jest jedną z podstawowych instytucji ustrojowych państwa. Określenie „samorząd lokalny” należy bezpośrednio odnieść do samorządu terytorialnego (pomiędzy oboma terminami należy postawić znak równości).

Samorząd terytorialny to „wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”³.

W literaturze rozróżnia się także samorząd w znaczeniu prawnym oraz politycznym. W znaczeniu prawnym samorząd rozumie się jako „wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej”⁴. W znaczeniu politycznym natomiast samorząd to samorządność personalna, czyli uczestniczenie osób fizycznych w wykonywaniu zadań publicznych. Uczestnictwo to ma charakter honorowy.

Do podstawowych cech samorządu terytorialnego zalicza się:

1. podmiot samorządu, tworzony przez społeczność lokalną zamieszkałą na danym terytorium, zorganizowaną w terytorialny związek samorządowy. Przynależność do tej społeczności ma zatem charakter przymusowy⁵,
2. przedmiot samorządu, którym jest wykonywanie zadań publicznych (administracji publicznej),
3. zadania samorządu, podzielone na własne i zlecone⁶,
4. nadzór nad samorządem⁷.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone we władztwo publiczne, ponieważ w wielu sprawach administracyjnych organem właściwym do wydania decyzji w pierwszej instancji jest organ jednostki samorządu terytorialnego, przy czym mogą one również podlegać kompetencjom władczym organów władzy publicznej. Ze względu na to, że bardzo często kompetencje te wykonywane są poprzez procedurę administracyjną, podlegają kontroli sądów administracyjnych, stąd też jednostka samorządu terytorialnego może występować jako strona postępowań administracyjnych prowadzonych przez te organy, a także postępowań sądoadministracyjnych prowadzonych w celu przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem wydanych rozstrzygnięć administracyjnych⁸.

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2006, s. 331.

⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 17.

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 743.

⁶ Rozróżnienie to jest niezwykle istotne z punktu widzenia nadzoru nad samorządem. Zadania własne mogą być nadzorowane wyłącznie w oparciu o kryterium legalności. Zadania zlecone natomiast pod względem legalności i celowości. Podziału dokonuje już sama Konstytucja w art. 166.

⁷ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 19. Autor podkreśla, że najczęściej samorząd terytorialny definiuje się poprzez wskazanie cech normatywnych.

⁸ Por. wyrok TK z dnia 29 października 2009 roku, sygn. akt: K 32/08, publ. ZU OTK nr 9A/2009, poz. 139.

W Polsce samorząd terytorialny został uregulowany w Konstytucji⁹ oraz ustawach zwykłych. Regulacja konstytucyjna ma charakter ramowy, przy czym należy pamiętać, że przepisy konstytucji powinny być albo wprost stosowane (w przypadku, gdy wyrażone normy podlegają bezpośredniemu stosowaniu), albo też stanowić podstawę do dalszych regulacji w aktach niższego rzędu). Szczegółowe regulacje zawierają ustawy. Są to:

1. ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁰,
2. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹¹,
3. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa¹².

W Konstytucji materii tej poświęcono rozdział VII zatytułowany „Samorząd terytorialny”.

Jednostkami samorządu terytorialnego są kolejno: gmina, powiat oraz województwo¹³. Gmina jako jedyna została powołana bezpośrednio przez Konstytucję (art. 164 ust. 1). Pozostałe jednostki zostały powołane w drodze ustawodawstwa zwykłego na mocy art. 164 ust. 2 Konstytucji. Taka regulacja licuje z większością regulacji państw demokratycznych. Trafnie zauważa B. Banaszak, że „bez względu na ilość szczebli samorządowych, we wszystkich państwach demokratycznych podstawową (a niekiedy jedyną) jednostką jest gmina”¹⁴. W ten sposób Konstytucja określa rolę gminy i jej prymat wśród jednostek samorządowych¹⁵.

Zdaniem TK z unormowań konstytucyjnych wynika, że „samorząd terytorialny stanowi jeden z elementów struktury aparatu państwowego i wraz z administracją rządową bierze udział w realizacji zadań publicznych. Jednocześnie samorząd terytorialny został wyposażony w samodzielność i określone uprawnienia w relacjach z organami administracji rządowej. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej”¹⁶.

Samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje w oparciu o pewne zasady. Są to: zasada pomocniczości, decentralizacji, samodzielności¹⁷. W ocenie Sejmu RP, wyrażonej w sprawie toczącej się przed TK¹⁸, zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że:

1. jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy,
2. jednostkom samorządu terytorialnego nadano osobowość prawną i przyznano prawo własności,

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm., stan prawny 8.05.2016 r.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

¹¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1445.

¹² Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 486.

¹³ Ustawy wskazane powyżej operują następującym nazewnictwem: samorząd gminny, samorząd powiatowy i samorząd województwa.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 745.

¹⁵ *Ibidem*, s. 746.

¹⁶ Por. wyrok TK z dnia 29 października 2009 roku, sygn. akt: K 32/08, publ. ZU OTK nr 9A/2009, poz. 139.

¹⁷ Taki katalog zasad nakreśla J. Zimmermann; *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 175 i nast.).

¹⁸ Por. wyrok TK z dnia 29 października 2009 roku, sygn. akt: K 32/08, publ. ZU OTK nr 9A/2009, poz. 139.

3. ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację zadań własnych powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności i jest dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach,

4. wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności,

5. prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej.

Zdaniem TK z kolei samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest zapewniona przez Konstytucję RP w art. 165. Ochrona konstytucyjna jest natomiast realizowana w ten sposób, że w myśl art. 191 Konstytucji RP organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą występować do TK z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Samodzielność ta ma dwa aspekty – negatywny oraz pozytywny. Samodzielność w aspekcie negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych. Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza Konstytucja oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi¹⁹. Ochronę sądową samodzielności samorządu podkreśla się również w literaturze²⁰.

POJĘCIE NADZORU

Pojęcie nadzoru używane jest w kilku różnych znaczeniach. Można powiedzieć, że nie jest precyzyjnie zdefiniowane, tak w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie sądowym. Najczęściej określa relację nawiązywaną na podstawie norm prawa publicznego i „odnoszone jest zarówno do stosunków prawnych nawiązywanych przez organy administracyjne z podmiotami pozostającymi poza strukturą władz publicznych, jak i do procesu weryfikacji rozstrzygnięć wydawanych przez administrację w sprawach indywidualnych, a wreszcie także do konstruowania zależności występujących w szeroko rozumianej strukturze administracji publicznej”²¹. Zdaniem A.M. Wierzbicy nadzór oznacza układ zależności między organami sprawującymi funkcje administracji publicznej²².

W literaturze określenie nadzoru polega na wskazaniu celu, w jakim instytucja ta została stworzona²³, wskazaniu podstaw powstania i rozwoju²⁴ albo wskazaniu kryteriów, według których nadzór powinien być sprawowany.

Z punktu widzenia wspomnianych kryteriów wyróżnia się nadzór prawny oraz nadzór celowościowy. Nadzór prawny odnosi się do zadań własnych samorządu i polega na

¹⁹ Por. wyrok TK z dnia 29 października 2009 roku, sygn. akt: K 32/08, publ. ZU OTK nr 9A/2009, poz. 139.

²⁰ D.R. Kijowski, *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Warszawa 1998, z. 18, s. 3.

²¹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 15.

²² A.M. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, LEX nr 57312.

²³ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 232; E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 393; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 27.

²⁴ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 387.

ustaleniu zgodności podjętych działań z normami prawa powszechnie obowiązującego (legalność), celowościowy natomiast dotyczy zadań przekazanych samorządowi z zakresu administracji państwowej, a więc zadań zleconych i jest sprawowany według kryterium zarówno legalności, jak i celowości.

Jeśli chodzi o samo upoważnienie, należy uznać za B. Dolnickim, że „upoważnienie do działań nadzorczych może być zawarte tylko w ustawie lub w akcie prawnym równorzędnym. Samoistną podstawą wykonywania nadzoru nie może być akt wykonawczy do ustawy²⁵.”

Do ogólnych cech nadzoru zalicza się:

1. kryterium nadzoru,
2. podmioty nadzoru,
3. zasadę ustawowego ograniczenia nadzoru nad działalnością samorządową²⁶.

NADZÓR A KONTROLA

Zdaniem J. Starościaka istotą kontroli jest obserwowanie określonych zjawisk, następnie analizowanie ich charakteru i wreszcie przedłożenie poczynionych ustaleń określonym organom²⁷, przy tym organ kontrolujący nie ponosi odpowiedzialności za poczynania organu kontrolowanego. Natomiast w przypadku nadzoru organ nadzorujący oprócz tego, że obserwuje, analizuje i dokonuje stosownych ustaleń, ponosi odpowiedzialność za działalność organu podległego – organu, nad którym sprawuje nadzór. Odpowiedzialność ta jest ograniczona do zakresu, w jakim skutkują środki nadzorcze. J. Starościak zatem trafnie stwierdza, że „ (...) nadzór zawsze obejmuje także kontrolę. Natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z możliwością stosowania środków nadzorczych²⁸”. Inaczej mówiąc, nadzór jest pojęciem szerszym i zawierającym w sobie kontrolę, a fundamentalną różnicą pomiędzy obiema instytucjami jest odpowiedzialność za działalność organu podległego – jej istnienie bądź jej brak. Oprócz tego nadzorowi można przypisać charakter ciągły, kontrola natomiast może być także okresowa albo też incydentalna.

KRYTERIA NADZORU NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Kryteria należą do podstawowych elementów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Możemy wyróżnić kryterium legalności oraz celowości. Jak już wspomniano, nadzór sprawowany w oparciu o pierwsze kryterium jest nadzorem prawnym, natomiast w drugim przypadku mamy do czynienia z nadzorem celowościowym.

Legalność jako jedyne kryterium nadzoru wprowadza sama Konstytucja²⁹. Zgodnie bowiem z art. 171 ust. 1 działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustawy samorządowe co prawda posługują się sformuło-

²⁵ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 85*, Warszawa 2010, LEX nr 8439.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 233.

²⁷ J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 336.

²⁸ *Ibidem*, s. 337.

²⁹ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 85*, Warszawa 2010, LEX nr 8439.2.

waniem „zgodności z prawem”, ale należy je potraktować jako tożsame z konstytucyjnym pojęciem legalności. W ustawach samorządowych o sprawowaniu nadzoru w oparciu o kryterium legalności stanowią następujące przepisy:

1. art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,
2. art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym,
3. art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.

Natomiast jeżeli chodzi o nadzór celowościowy, w obecnej regulacji prawnej jest on powoływany jedynie przez przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych³⁰. Na mocy art. 5 ustawy regionalne izby obrachunkowe kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ust. 1 ustawy). Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 ust. 2 ustawy). Należy uznać, że regulacja ta jest sprzeczna z postanowieniami Konstytucji³¹ z uwagi na fakt, że jedynym powoływany przez Konstytucję kryterium nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest legalność (art. 171 ust. 1). Katalog źródeł prawa określa sama Konstytucja w art. 87. Jest to porządek hierarchiczny. Konstytucja zgodnie z powołanym przepisem (a więc sama tak stanowi) jest aktem nadrzędnym, z czego wynika powinność zgodności wszystkich innych aktów prawa powszechnie obowiązującego z jej regulacjami. Także rozszerzanie katalogu kryteriów nadzoru w drodze ustawodawstwa zwykłego należy uznać za niezgodne z regulacją konstytucyjną.

W przepisach szczegółowych można również spotkać kryterium efektywności. Takie rozwiązanie przewiduje art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do niektórych środków nadzoru Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z tym przepisem w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Minister właściwy do spraw administracji publicznej i następnie Prezes Rady Ministrów, chcąc podjąć wspomniane czynności nadzorcze, musi dokonać oceny efektywności działań organu gminy. Podobnie jak w przypadku kryterium celowości wprowadzenie kryterium efektywności należy traktować jako regulację sprzeczną z Konstytucją.

LEGALNOŚĆ – IUS CZY LEX

Jak już wspomniano, Konstytucja w sposób jednoznaczny wskazuje kryterium nadzoru (kryterium legalności). Jednak i na tle tak przejrzystej regulacji powstają pewne

³⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 561.

³¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 233.

problemy. Bez względu na to czy w dalszych rozważaniach weźmiemy pod uwagę konstytucyjne pojęcie legalności, czy ustawowe pojęcie „zgodności z prawem”, rodzi się pytanie o pojmowanie tej legalności (zgodności z prawem). Chodzi tutaj o to czy legalność jako kryterium nadzoru winno się rozumieć jako zgodność z konkretną normą prawną (*lex*), czy też z całym porządkiem prawnym (*ius*) – prawo w rozumieniu węższym (norma prawna) czy prawo w rozumieniu szerszym (zespół norm).

Nie ulega wątpliwości, że oceny zgodności podejmowanych przez organ nadzorowany działań nie można dokonywać z aktami wewnętrznymi i innymi aktami, które nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji³². Przesądza o tym przede wszystkim zamknięty system źródeł prawa. Przy ocenie będą brane pod uwagę tylko akty prawa powszechnie obowiązującego, a więc: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Ostatnia wymieniona kategoria będzie miała zastosowanie tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły (zasięg terytorialny).

J. Zimmermann opowiada się za pojmowaniem zgodności z prawem jako działania niesprzecznego z całym porządkiem prawnym, podjętego na podstawie konkretnej normy prawnej oraz będącego następstwem właściwego zinterpretowania i zrozumienia tej normy³³. Autor wskazuje zatem na rozumienie legalności jako zgodności z porządkiem prawnym (*ius*), przy czym w ocenie należy uwzględnić przede wszystkim tę normę prawną, która była podstawą podjęcia działań. Stanowisko J. Zimmermanna jest słuszne. Przemawia za tym kilka argumentów.

Po pierwsze, uzasadnienie znajdujemy już w samej Konstytucji, a ta jako akt najwyższy w hierarchicznej strukturze systemu źródeł prawa stanowi najważniejszy argument w rozstrzygnięciu wszelkich sporów wynikłych w toku rozważań, tak natury teoretycznej, jak i praktycznej. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Prawo należy rozumieć jako porządek prawny ukształtowany aktami prawnymi wymienionymi enumeratywnie w art. 87. Oprócz tego Konstytucja nakłada obowiązek przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego (art. 9), a więc po raz kolejny odnosi się do prawa w rozumieniu szerszym. Takie rozumienie pojawia się również w orzecznictwie zarówno Sądu Najwyższego³⁴, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁵ czy sądów administracyjnych³⁶, a nawet w rozstrzygnięciach nadzorczych organów administracji publicznej³⁷.

³² Ibidem, s. 234.

³³ Ibidem.

³⁴ Por. wyrok SN z dnia 24 listopada 2015 roku, sygn. akt: II CSK 517/14, publ. *Legalis* nr 1370960.

³⁵ Por. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2014 roku, sygn. akt: I OSK 959/14, publ. *Legalis* nr 1068548.

³⁶ Por. wyrok WSA Lublin z dnia 20 maja 2014 roku, sygn. akt: III SA/Lu 184/14, publ. *Legalis* nr 965556; wyrok WSA Gorzów Wielkopolski z dnia 9 października 2014 roku, sygn. akt: II SA/Go 680/14, publ. *Legalis* nr 1079475.

³⁷ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 23 lutego 2015 roku, znak: KN-I.4131.1.27.2015.15, publ. *Legalis* nr 1187486; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 15 lipca 2015 roku, znak: KN-II.413.1.248.2015.5, publ. *Legalis* nr 1310260.

Po drugie, rozwinięcie postanowień konstytucyjnych przemawiających, jak już ustalono, za postawioną tezę, zawierają ustawy zwykłe, chociażby przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego³⁸. Regulacja ta jest o tyle istotna, że właśnie w ramach procedury administracyjnej, kształtowanej przepisami niniejszej ustawy, następuje realizacja norm prawa administracyjnego materialnego. Regulacja ustawy dostarcza dwóch argumentów. Z jednej strony przepisy kodeksu posługują się pojęciem „prawa” w szerszym znaczeniu. Kodeks bowiem stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa (art. 6), w toku postępowania natomiast stoją na straży praworządności (art. 7). Z drugiej strony natomiast powołane przepisy są zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, a więc są to przepisy „wyjęte niejako przed nawias (...), wspólne dla całości postępowania administracyjnego”³⁹. Rozciągnięcie zastosowania zasad ogólnych jako norm prawa pisanego na wszystkie instytucje kodeksu wskazuje na poprawność postrzegania legalności ww. sposób, nie odnoszą się one bowiem do konkretnej normy prawnej, lecz znajdują współzastosowanie ze wszystkimi przepisami kodeksu.

I po trzecie – polski porządek prawny stanowi spójny system norm. Nie jest możliwe zatem stosowanie poszczególnych norm w oderwaniu od pozostałych. W konsekwencji tego ocena poprawności stosowania tych norm bez względu na kryterium, w oparciu o które nastąpi, winna być dokonywana z uwzględnieniem pozostałych. Podjęte działania, jak trafnie wskazuje J. Zimmermann, nie powinny być sprzeczne z całym porządkiem prawnym. Wspomniany porządek prawny także kształtuje i chroni pewne wartości. Oceniając zgodność działań z prawem, należy uwzględnić również te wartości. Może zdarzyć się taka sytuacja, że podjęte działania będą zgodne z przepisem prawnym, ale pozostaną w sprzeczności z wartościami porządku prawnego.

O pojmowaniu prawa jako porządku prawnego, czyli w znaczeniu szerszym, ustawodawca dał również wyraz w innych aktach normatywnych. W ustawie z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴⁰, formułując w art. 2 ustawy cele nadzoru nad rynkiem finansowym, wskazano, że celem tego nadzoru jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – Prawo bankowe, ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych

³⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 23.

³⁹ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 889.

⁴⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 174.

oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Wymieniono zatem szereg aktów prawnych, które organ nadzoru winien brać pod uwagę w swojej działalności nadzorczej. Ponadto w wyliczeniu aktów prawnych posłużono się sformułowaniem „w szczególności”, co prowadzi do wniosku, że jest to katalog otwarty, czyli porządek prawny, o którym mowa, zawiera więcej elementów aniżeli wymienione w tym przepisie. Już samo zdefiniowanie nadzoru nad rynkiem finansowym w art. 1 ust. 2 ustawy wskazuje, że prawo postrzegane jest jako spójny system.

Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), powołana przepisami ww. ustawy do sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym, konsekwentnie – w stosunku do regulacji ustawowej – daje wyraz postrzegania prawa jako spójnego systemu norm (porządek prawny). Bowiem w § 2 uchwały nr 312/2012 z dnia 27 listopada 2012 roku w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową⁴¹ KNF, wskazując tryb działania w zakresie badania składanych do KNF wniosków, posłużyła się sformułowaniem „(...) a w szczególności czy spełniają wymogi określone w przepisach ustawy – Prawo bankowe oraz innych przepisach”. Przytaczane regulacje są o tyle cenne w rozstrzygnięciu wątpliwości co do postrzegania kryterium legalności, że dotyczą właśnie sprawowania nadzoru.

PODSUMOWANIE

Nadzór nad samorządem terytorialnym jest instytucją prawną złożoną i stwarzającą poważne problemy praktyczne. Jak ustalono, przede wszystkim ze względu na trudności w zdefiniowaniu podstawowych pojęć składających się na tę instytucję, ustalenie właściwego rozumienia sformułowań pojawiających się w przepisach prawnych regulujących tę materię oraz wprowadzenie sprzecznych regulacji (w tym także niekonstytucyjnych). W takiej sytuacji organy nadzoru muszą wykazać się bogatą wiedzą i doświadczeniem, by nadzór ten był właściwie sprawowany. Z uwagi na konieczność dokonania oceny w oparciu o szereg przepisów prawnych konieczna jest znajomość nie tylko ograniczonego zakresu tych przepisów i wynikających z nich norm, lecz całego porządku prawnego, rozumianego jako spójny system.

Należy stwierdzić, że jedynym kryterium, w oparciu o które nadzór może być sprawowany, jest konstytucyjne kryterium legalności, a to z kolei należy postrzegać jako zgodność z porządkiem prawnym (*ius*). Przy ocenie natomiast uwzględnić należy przede wszystkim tę normę prawną, która była podstawą podjęcia działań⁴².

⁴¹ Dz.Urz.KNF z 2012 r., poz. 20.

⁴² J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 234.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kijowski D.R., *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998, z. 18
- Łaszczycza G., Matan A., Martysz C., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I i II, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., Matan A., Martysz C., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.
- Wierzbiga A.M., *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Wykaz orzecznictwa:

- Wyrok TK z dnia 29 października 2009 roku, K 32/08, ZU OTK nr 9A/2009, poz. 139.
- Wyrok SN z dnia 24 listopada 2015 roku, II CSK 517/14, Legalis nr 1370960.
- Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2014 roku, I OSK 959/14, Legalis nr 1068548.
- Wyrok WSA Lublin z dnia 20 maja 2014 roku, III SA/Lu 184/14, Legalis nr 965556.
- Wyrok WSA Gorzów Wielkopolski z dnia 09 października 2014 roku, II SA/Go 680/14, Legalis nr 1079475.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 23 lutego 2015 roku, znak: KN-I.4131.1.27.2015.15, Legalis nr 1187486.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 15 lipca 2015 roku, znak: KN-II.413.1.248.2015.5, Legalis nr 1310260.

Streszczenie: Artykuł porusza problematykę postrzegania legalności jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce. W części wstępnej przedstawiono pojęcie i regulację samorządu terytorialnego. Scharakteryzowano pojęcie nadzoru, wskazano różnicę pomiędzy nadzorem i kontrolą oraz wymieniono pojawiające się w przepisach kryteria nadzoru, w tym w regulacji konstytucyjnej oraz ustawowej. W części właściwej analizie poddano tezę J. Zimmermanna mówiącą o postrzeganiu legalności jako zgodności z porządkiem prawnym, przy jednoczesnym szczególnym uwzględnianiu tej normy prawnej, która stanowiła podstawę do działania. Na potwierdzenie słuszności stanowiska J. Zimmermanna przytoczono szereg argumentów, wśród których za najważniejsze uznano te wynikające z regulacji konstytucyjnej.

Słowa kluczowe: nadzór nad samorządem terytorialnym, kryteria nadzoru, legalność, legalność jako kryterium nadzoru

THE LEGALITY AS THE CRITERION FOR SUPERVISION OF LOCAL GOVERNMENT – IUS OR LEX?

Summary: The article raises the issue of the perception of legality as the criterion for supervision of local government in Poland. The introductory part presents the concept and regulation of local government in Poland. Characterized by the concept of supervision, pointed out the difference between supervision and control and found in the regulations criteria of supervision, including the constitutional and statutory regulations. In the right analyzed J. Zimmermann's argument talking about the perception of legality as compatibility with the legal system, at the same time, taking into account the particular legal norm, which formed the basis for action. At vindication for the J. Zimmermann quoted a number of reasons, among which the most important was that resulting from the constitutional.

Keywords: supervision of local government, the criteria for supervision, legality, legality as the criterion for supervision