

Ewa Szewczyk

Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 8, 177-199

2012

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.

EWA SZEWCZYK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową

1. Wprowadzenie

Samodzielność samorządu terytorialnego nierozdzielnie wiąże się ze sprawowaniem nad nim nadzoru. Jak pisał S. Kasznica „Potrzeba nadzoru państwowego jest uzasadniona z następujących powodów: a) Ilekroć państwo przyznaje komukolwiek część władzy, zawsze zastrzega sobie nadzór nad sposobem jej wykonywania, czuwa nad tym, aby jej nie nadużywano, aby się nią posługiwano właściwie. b) Państwo odstępuje samorządowi pełnienie pewnych służb publicznych. Istotną cechą służby publicznej (...) jest to, że ona obowiązkowo musi być pełniona. Państwo czuwa nad tym, aby ten obowiązek był w rzeczy samej i zgodnie z przepisami ustawowymi wykonywany”¹.

Jak z powyższego wynika, samorząd jest nie tylko uprawniony, ale niezrządkiem jednocześnie zobligowany do realizacji spoczywających na nim zadań, w sposób prawem określony. Z tego powodu państwo i jego organy nie tylko biernie czuwają nad nienaruszaniem prawa przez samorząd terytorialny, ale

¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 76.

interesują się także tym czy samorząd terytorialny wykonuje nałożone nań zadania i na wypadek stwierdzenia w tym zakresie zaniechań, odpowiednio reaguje, stymulując ich realizację. Zarówno powstrzymywanie samorządu terytorialnego przed podejmowaniem działań bezprawnych (bierny aspekt nadzoru), jak i stymulowanie realizacji zadań przez samorząd terytorialny w celu nieprzerwanego, ciągłego zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnot samorządowych (czynny aspekt nadzoru) muszą być realizowane przez organy nadzoru w taki sposób, aby nie naruszać ustawowo i ustrojowo gwarantowanej jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych, albowiem samodzielność stanowi istotę wszelkiego samorządu².

Jedynie dzięki precyzyjnemu określeniu procedury nadzorczej można zagwarantować ochronę samodzielności samorządu. Wtedy bowiem można ocenić, czy organ nadzoru nie wykroczył poza granice przyznanych mu kompetencji nadzorczych³, poza którymi jest już tylko bezprawne łamanie prawem gwarantowanej samorządowi samodzielności.

Konstytucja i ustawy ustrojowe do organów nadzoru zaliczają: Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych. Oprócz tego jednak, jak się zaznacza w literaturze, funkcje nadzorcze w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego pełni Sejm, a epizodycznie również inne organy – np. właściwi ministrowie resortowi⁴. Wszystkie bowiem wyżej wymienione organy posiadają ustawowe upoważnienia do podejmowania aktów prawnych, których istotą jest dokonywanie ingerencji w działalność samorządu terytorialnego oraz będąca ewentualnym następstwem tej ingerencji korekta stwierdzonych nieprawidłowości w działalności samorządu terytorialnego. Akty prawne, którym można przypisać wyżej wymienione cechy, rozumiane będą w dalszej części opracowania jako akty nadzoru.

Przepis art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (dalej powoływana jako p.p.s.a.)⁵ użyte w nim sformułowanie „akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego” rozumie inaczej. Na tle jego treści do aktów nadzoru zalicza się

² Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991, s. 11.

³ E. Bojanowski, *Nadzór organizacyjny w prawie ustrojowym administracji publicznej (wprowadzenie do problematyki)*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, red. J.P. Tarno, Zielona Góra 2003, s. 97.

⁴ Z. Leoński, [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, we współpracy z R. Hauserem i A. Skoczylasem, Warszawa 2004, s. 203.

⁵ Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ost. zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 76, poz. 409.

wszelkiego rodzaju akty organów, którym prawo przyznało kompetencję do stosowania wobec jednostki samorządu terytorialnego jakiegokolwiek ingerencji nadzorczej. Oznacza to, że obejmuje ono również akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wydane przez organy nie wymienione w art. 171 Konstytucji i art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t. jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ost. zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1281, dalej powoływana jako: u.s.g.), art. 76 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (t. jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ost. zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1281; dalej powoływana jako: u.s.p.) oraz art. 78 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (t. jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ost. zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1281; dalej powoływana jako: u.s.w.). Przykładowo należą do nich postanowienia sygnalizacyjne wydawane przez prezesa samorządowego kolegium odwoławczego (SKO) w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu gminy⁶. SKO nie są organami nadzoru nad organami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów określających ustrój samorządu terytorialnego, a ich uprawnienia określone w powołanym wyżej przepisie p.p.s.a. mianem nadzorczych dotyczą spraw, które przepis art. 102 u.s.g. wyłącza spośród spraw dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Zasadniczym przedmiotem dalszych rozważań będzie działalność tylko tych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym, którym ustawodawca powierzył prawo wydawania aktów nadzoru, podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Z tego względu poza zakresem zainteresowań pozostanie problematyka związana z środkami nadzorczymi pozostającymi w gestii Sejmu, gdyż należące do niego uprawnienie do rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie podlega zaskarżeniu. Zdaniem R. Sawuły i L. Żukowskiego jest ono w istocie środkiem dyscyplinarnym, o charakterze personalnym, który nie podlega zaskarżeniu⁷.

W przyjętym powyżej rozumieniu, do organów nadzoru należy zaliczyć ponadto organy uprawnione do zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 89 ust. 1 u.s.g., 77b ust. 1 u.s.p. oraz 80a ust. 1 u.s.w. Przepisy te regulują swoisty tryb współdziałania między organami jednostek samorządu terytorialnego, a innymi organami uprawnionymi do zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowa-

⁶ E. Frankiewicz, *Gwarancje ochrony gminy przed organami nadzoru*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, red. J.P. Tarno, Zielona Góra 2003, s. 106.

⁷ R. Sawuła, L. Żukowski, *Kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce...*, *op. cit.*, s. 150 i n.

nia rozstrzygnąć podejmowanych przez samorząd terytorialny. Chodzi tu o przypadki, w których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ⁸.

2. Specyfika postępowania nadzorczego

Jakkolwiek przedstawiciele doktryny postępowania administracyjnego traktują postępowanie nadzorcze, jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego, to zaznaczają oni zarazem, iż istotnie różni się ono od innych procedur prawnych⁹. W przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego, postępowania podatkowego, czy celnego, postępowanie w trybie nadzoru nie jest procedurą skodyfikowaną, ani nie zostało wyczerpująco uregulowane. Przepisy, które je normują są zawarte w ustawach ustrojowych. Pomocniczo znajdują również zastosowanie przepisy p.p.s.a.

Postępowanie nadzorcze obejmuje uregulowany prawem ciąg czynności procesowych organów nadzoru zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy związanej z wydaniem uchwały lub zarządzenia z punktu widzenia zgodności z prawem oraz ewentualnie władczą ingerencją wobec takiej uchwały lub zarządzenia poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości lub w części, względnie poprzez orzeczenie o jej niezgodności z prawem, a w sprawach personalnych – poprzez upoważnienie do niweczenia podjętych przez wspólnotę samorządową aktów odnoszących się do wyborów personalnych, poprzez rozwiązywanie organów stanowiących oraz kolegialnych organów wykonawczych w samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, poprzez odwoływanie organu wykonawczego gminy, a także zawieszanie organów jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie rozstrzygnięcie nadzorcze rozumiane jest, jako akt administracyjny organu nadzorczego kończący postępowanie nadzorcze i konkretyzujący środek nadzoru, który organ chce zastosować¹⁰.

⁸ Zdaniem M. Kuleszy liczne kompetencje bezpośrednie organów administracji rządowej, zwłaszcza w postaci uzgodnień, nadmiernie ograniczają samodzielność samorządu terytorialnego w wielu dziedzinach jego działalności, w: Rozmowa z profesorem Michałem Kuleszą twórcą reformy samorządowej w Polsce, www.wrotapodlasia.pl

⁹ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 9.

¹⁰ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991, nr 10, s. 45.

Zasadniczy trzon przepisów regulujących postępowanie nadzorcze w stosunku do samorządu gminnego zawiera art. 91 u.s.g. oraz wskazujące analogiczne rozwiązania w stosunku do powiatu i samorządu województwa: art. 79 u.s.p. i art. 82 u.s.w., a także art. 11 ust. 1, 3 i 4 ustawy z 7 października 1993 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (dalej powoływana jako: u.r.i.o.)¹¹. Wymienione przepisy *expressis verbis* przewidują dwie podstawowe formy rozstrzygnięć kończących postępowanie nadzorcze. Jedna z nich polega na stwierdzeniu nieważności uchwały lub zarządzenia, a druga na wskazaniu, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Zakończenie postępowania nadzorczego nie wymaga w każdym przypadku wydawania formalnego aktu nadzoru potwierdzającego ten fakt. Chociaż przepisy wprost nie wymieniają takiej formy zakończenia postępowania, to jednak należy za nią uznać milczenie organu nadzoru. Potwierdza ono prawidłowość podjętej uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku gdy organ nadzoru nie dopatrył się nieprawidłowości i nie może jej zarzucić sprzeczności z prawem. Do postępowania w tych przypadkach należy odpowiednio stosować przepisy k.p.a.

Wskazany wyżej tryb postępowania nadzorczego znajduje zastosowanie jedynie do uchwał i zarządzeń przedkładanych wojewodzie oraz regionalnej izbie obrachunkowej. Nie dotyczy on natomiast podejmowania rozstrzygnięć nadzorczych przez pozostałe, wcześniej wymienione organy nadzoru, takie jak: prezes SKO, czy Prezes Rady Ministrów. Postępowanie nadzorcze tych organów nie zostało poddane bardziej szczegółowej regulacji, ani nie zawiera odesłania do stosowania jakichkolwiek innych przepisów.

Zgodnie z utrwalonym w literaturze poglądem „odpowiednie stosowanie przepisów” wymaga uwzględnienia celu i charakteru postępowania, w którym mają one być wykorzystane. Może ono polegać na zastosowaniu niektórych z nich wprost – gdy jest to możliwe, innych z modyfikacjami, jeśli nie można ich zastosować wprost oraz na niestosowaniu tych, których zastosować się nie da¹². Najwięcej trudności i obaw o prawidłowość zastosowania rodzić mogą przepisy wymagające modyfikacji, zwłaszcza, gdy nie jest to drobna zmiana. Niebezpieczeństwo z tym związane polega na tym, aby dostosowanie przepisu, do którego odpowiedniego stosowania odesłał ustawodawca, nie doprowadziło do wyinterpretowania i zastosowania zupełnie nowego, odmiennego unormo-

¹¹ T. jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, ost. zm. Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.

¹² Por.: J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, nr 3.

wania. Postępowanie nadzorcze w przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Oznacza to, że odesłanie dotyczy przepisów k.p.a. mających zastosowanie przed organem pierwszej instancji. Ponadto, nie będzie się ono odnosić do tych przepisów, które na etapie postępowania przed organem pierwszej instancji adresowane są jednak do organu wyższego stopnia – np. art. 37 k.p.a., pozwalającego na wniesienie do organu wyższego stopnia zażalenia na niezadowolony wyrok w terminie.

Wiele przepisów k.p.a. będzie stosowanych wprost, np. przepisy dotyczące obliczania terminów. Jak wynika z art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne może być wszczęte na wniosek strony lub z urzędu. W myśl art. 90 ust. 1 i 2 u.s.g., art. 78 ust. 1 i 2 u.s.p. oraz art. 81 u.s.w. wójt, starosta oraz marszałek województwa obowiązani są do przedłożenia w terminie siedmiu dni wojewodzie oraz regionalnej izbie obrachunkowej uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli przedmiotem uchwały lub zarządzenia są przepisy porządkowe, należy je przekazać wojewodzie w terminie dwóch dni od dnia ich podjęcia. Nie dotyczy to uchwał, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej, będących w istocie decyzjami administracyjnymi. Przedłożenie to bynajmniej nie wszczyna postępowania nadzorczego, gdyż nie jest ono podejmowane na wniosek. Obowiązek przedkładania uchwał i zarządzeń zapewnia kontrolowanie na bieżąco działań samorządu terytorialnego w tych formach.

3. Wszczęcie postępowania nadzorczego

Postępowanie nadzorcze nie jest wszczynane z mocy prawa. Obecnie nie ulega wątpliwości, że postępowanie nadzorcze wszczyna się z urzędu. Obowiązująca w postępowaniu nadzorczym zasada oficjalności pozwala na prowadzenie postępowania nadzorczego tylko z urzędu przez organy nadzoru, nigdy na żądanie innego podmiotu¹³. Oznacza to, że złożenie wniosku przez osoby trzecie, żądające wszczęcia takiego postępowania, należy uznać za bezzasadne. Braku reakcji organu nadzoru na tego typu pisma nie można kwalifikować jako „bezczyrności” poddanej kognicji sądu administracyjnego¹⁴. Jednakże może się zdarzyć, że organ nadzoru poweźmie wiadomość o podjęciu przez organ gminy aktu

¹³ A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 247.

¹⁴ Wyrok NSA z 8 kwietnia 1992 r. SAB/Wr 15/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 39.

podlegającego jego kognicji w inny sposób i z innych źródeł niż w wyniku realizacji przez wójta ciążącego na nim z mocy art. 90 ust. 1 u.s.g. obowiązku polegającego na przedłożeniu wojewodzie podjętych uchwał i zarządzeń. Odnosi się to zwłaszcza do zarządzeń wójta nie stanowiących aktów prawa miejscowego. Obowiązujące przepisy nie przewidują bowiem obowiązku ich przedkładania organowi nadzoru. W takim przypadku jako datę wszczęcia postępowania nadzorczego należy traktować dzień faktycznego doręczenia zarządzenia organowi nadzoru, niezależnie od tego, kto owego doręczenia dokonał. Na marginesie rozważań warto wspomnieć, że wojewoda może domagać się przedstawienia podjętego zarządzenia na mocy art. 88 u.s.g.¹⁵

W judykaturze oraz w doktrynie można się spotkać z poglądem, że organ nadzoru nie wszczyna postępowania nadzorczego w stosunku do wszystkich przedkładanych mu uchwał, lecz jedynie do uchwał budzących jego wątpliwości co do zgodności z prawem¹⁶. Oznaczać by to miało, że zanim jeszcze postępowanie nadzorcze zostanie formalnie wszczęte, organ nadzoru wstępnie ocenia dany akt. Działania te mieszczą się w ramach niezbędnych, wewnętrznych czynności organu nadzoru¹⁷.

Wojewody w zasadzie nie można nakłonić do wszczęcia postępowania nadzorczego w drodze skargi na jego bezczynność, przepisy p.p.s.a. bowiem przewidują taki środek prawny jedynie w odniesieniu do aktów i czynności wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1-4a. Jednakże, pośrednio cel ten można osiągnąć, opierając się na art. 63 ust. 1 ustawy z 21 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. Nr 31, poz. 206, ost. zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 92, poz. 529). Z przepisu tego wynika, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym przez wojewodę lub organ niezespółonej administracji rządowej w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Przykładem czynności, do których podjęcia zobowiązują wojewodę obowiązujące przepisy, jest stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego

¹⁵ Postanowienie NSA z 18 maja 2006 r. OSK 55/06, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 131.

¹⁶ Uchwała NSA z 21 października 2002 r. OPS 9/02, ONSA 2003, nr 2, poz. 43.

¹⁷ Zob.: Z. Kmiecik, glosa do uchwały NSA z 21 października 2002 r. OPS 9/02, opublikowana w OSP 2003, nr 3, poz. 32; glosę krytyczną do tego samego orzeczenia przedstawił A. Skoczylas, OSP 2003, nr 3, poz. 32.

określone w art. 98a ust. 1 i 2 u.s.t. i analogicznych przepisach dotyczących powiatu i samorządowego województwa¹⁸.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego stanowi naruszenie przepisów postępowania, które może mieć wpływ na wynik sprawy¹⁹. Nie oznacza to jednak automatycznie uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W każdym tego typu przypadku sąd ocenia, czy brak zawiadomienia stanowi takie naruszenie przepisów, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, zwłaszcza w kontekście naruszenia zasady zapewnienia czynnego udziału jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu nadzorczym.

W niektórych przypadkach impulsem wywołującym wszczęcie postępowania nadzorczego jest brak działania ze strony organu jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowo, nieuchwalenie przez radę gminy budżetu do 31 marca roku budżetowego jest okolicznością uzasadniającą wszczęcie postępowania przez regionalną izbę obrachunkową w celu ustalenia budżetu tej jednostki w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, do końca kwietnia roku budżetowego (art. 11 ust. 2 u.r.i.o.).

Uchwały i zarządzenia sprzeczne z prawem podlegają stwierdzeniu nieważności w ustawowo określonym terminie trzydziestu dni. Z tego względu, po upływie wspomnianego terminu organ nadzoru może jedynie zaskarżyć je do sądu administracyjnego. Organ nadzoru może skorzystać z prawa do zaskarżenia uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego zarówno wtedy, gdy upływie trzydziści dni, w ciągu których może on stwierdzić jej nieważność, jak i wówczas, gdy stwierdzi nieważność niektórych przepisów uchwały. Wówczas, w pozostałym zakresie, może zaskarżyć wybrane przepisy uchwały do WSA z powodu ich niezgodności z prawem.

Do zawieszenia trzydziestodniowego terminu przewidzianego na stwierdzenie nieważności uchwały dochodzi w przypadku, gdy regionalna izba obrachunkowa, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej wskaże w niej nieprawidłowości oraz określi termin i sposób ich usunięcia. W przypadku niezastosowania się do tego rozstrzygnięcia kolegium izby stwierdzi nieważność uchwały budżetowej w całości lub

¹⁸ Zob.: A. Kisielewicz, *Wygaśnięcie mandatu radnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ST 2005, nr 7-8, s. 121.

¹⁹ Wyrok WSA z 16 września 2004 r. II SA/Bk 371/04, Lex Omega nr 173740, podobnie WSA w wyroku z 29 października 2008 r. II Sa/Ke 519/08, Lex Sigma nr 506940.

w części (art. 12 ust. 1, 2 i 4 u.r.i.o.). Dokona tego w terminie trzydziestu dni od dnia wszczęcia postępowania.

W myśl art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p. oraz art. 83 ust. 1 u.s.w. ustawodawca ograniczył możliwość stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia przez sąd terminem jednego roku od dnia ich podjęcia. Nie jest on jednak wiążący ani dla sądu, ani dla organu nadzoru w sytuacji uchybienia obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia, a także wtedy, gdy są one aktami prawa miejscowego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nie wywołuje skutku suspensywnego. Jednakże w myśl art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.w. oraz art. 79 ust. 2 u.s.p. organ nadzoru, wszczynając postępowanie nadzorcze lub w jego toku może wstrzymać wykonanie zaskarżonego zarządzenia lub uchwały. Skutek suspensywny bezwzględny wywołuje doręczenie orzeczenia organu nadzoru, stwierdzające nieważność uchwały lub zarządzenia. Na podstawie art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82a ust. 1 u.s.w. wstrzymanie wykonania z mocy prawa uchwały lub zarządzenia w zakresie objętym stwierdzeniem ich nieważności następuje z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Instytucja wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia nie dotyczy wszystkich tego typu aktów, a jedynie tych, które nadają się do wykonania. Przykładowo, nie dotyczy ona uchwały o odmowie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Wykonaniu bowiem podlegają akty, które formułują pewne zadania i są adresowane do konkretnego organu, np. uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego adresowana do burmistrza, którego zadaniem jest opracowanie planu²⁰. Ponadto instytucja wstrzymania wykonania może dotyczyć uchwał formułujących przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych – np. wstrzymanie wykonania uchwały o usytuowaniu punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy uniemożliwi wydawanie rozstrzygnięć, których przedmiotem jest udzielenie zezwolenia na sprzedaż czy podawanie napojów alkoholowych.

²⁰ J. Pitera zwraca uwagę, że nie jest prawnie dopuszczalne wstrzymanie przez organ nadzoru wykonania oświadczenia woli, którym może być zarządzenie (wydawane w sferze *dominium*, dotyczące spraw majątkowych), już złożone adresatowi, do którego doszło ono w taki sposób, że się z nim zapoznał. W tym przypadku zawieszenie wykonania oświadczenia woli stanowiłoby zbyt dużą ingerencję w swobodę umów i byłoby sprzeczne z istotą oferty, a także destabilizowałoby obrót prawny, w: *Prawny charakter aktu organu gminy o bezprzetargowym zbyciu nieruchomości gminnej*, ST 2005, nr 10, s. 53.

Ustawy ustrojowe nie zawierają żadnych postanowień wskazujących okoliczności uzasadniające wstrzymanie wykonania przedłożonej uchwały czy zarządzenia. Odwołując się do przepisów k.p.a. normujących instytucję wstrzymania wykonania decyzji będącej przedmiotem postępowania o stwierdzenie jej nieważności, należy stwierdzić, że decyduje o tym prawdopodobieństwo istnienia w niej wad wyliczonych w art. 156 kodeksu. Oznacza to, że samo przekonanie wojewody czy regionalnej izby obrachunkowej o tym, że przedłożone uchwały są sprzeczne z prawem uzasadnia wydanie postanowienia o wstrzymaniu ich wykonania²¹.

Jeżeli w ocenie organu podejmującego rozstrzygnięcie nadzorcze, który wszczynając postępowanie nadzorcze wstrzymał wykonanie przedłożonej uchwały lub zarządzenia nie zachodzi żadne naruszenie prawa, w tym również nieistotne; winien on uchylić postanowienie o zastosowaniu omawianej instytucji procesowej. Skutek bowiem w postaci wstrzymania wykonania przedłożonej uchwały lub zarządzenia może wywoływać jedynie orzeczenie stwierdzające ich nieważność.

Upływ terminu w jakim organ nadzoru może stwierdzić nieważność uchwały lub zarządzenia we własnym zakresie i zaskarżenie tych aktów do sądu administracyjnego, otwiera możliwość wstrzymania ich wykonania przez wojewódzki sąd administracyjny na mocy przepisów p.p.s.a.

4. Tok postępowania nadzorczego

Wszczynając postępowanie nadzorcze, a następnie na każdym etapie prowadzonego postępowania, stosownie do art. 19 k.p.a. organ nadzoru obowiązany jest przestrzegać swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. W związku z czym stwierdzenie braku właściwości wojewody w odniesieniu do przedłożonej mu uchwały, odnoszącej się do spraw finansowych (np. jeśli uchwała dotyczy podatków i opłat lokalnych), spowoduje przekazanie uchwały zgodnie z postanowieniami art. 65 § 1 k.p.a. W takich przypadkach zastosowanie znajdzie również § 2 art. 65 k.p.a. gwarantujący dotrzymanie siedmio- czy trzydniowego terminu na jej przedłożenie, nawet jeżeli *de facto* dotrze ona do właściwego organu po jego upływie.

²¹ Z. Kmiecik, w: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru...*, *op. cit.*, s. 68.

Dość ogólne określenie „spraw finansowych”, nakazujące zaliczyć uchwały, których są one przedmiotem, do kompetencji RIO, w judykaturze wzbudziło wątpliwości. Kontrowersyjnym okazał się wyrok NSA z 22 marca 2001 r., zaliczający uchwałę rady gminy w sprawie diet radnych do uchwał pozostających w zakresie kognicji izb obrachunkowych²². W wyroku z 16 czerwca 2005 r. WSA w Białymstoku przychylił się do poglądu, że ustawodawca w art. 11 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o RIO określił przedmiot uchwał i zarządzeń, których legalność nadzorują izby obrachunkowe²³. Stanowisko powyższe opiera się na założeniu, że z przepisu art. 86 u.s.g. wynika, iż wojewoda jest organem nadzoru we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów, ani RIO. Domniemanie kompetencji wojewody powoduje, że pojęcia „spraw finansowych” nie należy interpretować rozszerzająco. W innym przypadku każde zadanie z zakresu kompetencji samorządu gminnego, którego realizacja rodzi będzie skutki finansowe, należałoby zaliczyć do „spraw finansowych”. Przykładowo, do spraw finansowych nie należy sprawa przyznania jednorazowej pomocy finansowej z tytułu urodzenia lub przysposobienia dziecka. Aczkolwiek rodzi ona pewne konsekwencje finansowe, to w tym przypadku przedmiotem uchwały jest sprawa polityki prorodzinnej, pozostająca w zakresie kompetencji nadzorczych wojewody, a nie RIO²⁴.

W ostatnich latach bardzo zyskała na znaczeniu idea sprawiedliwości proceduralnej. Zakłada ona, iż w państwie prawnym tryb rozpatrywania spraw przez organy władzy publicznej powinny cechować określone wartości²⁵. Powinien być on uczciwy, pełen i sprawiedliwy. W wyroku z 19 października 1993 r. NSA skonstatował, że „prawo do rzetelnej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego. W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodnie z innymi regułami wynikającymi z istoty takiego państwa unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania”²⁶. Jakkolwiek

²² II SA/Ka 2606/00, OSS 2002, nr 1, poz. 17.

²³ II SA/Bk 476/05, Lex Omega nr 173721, zob. również wyrok NSA z 5 marca 2002 r. II SA/Ka 3232/01, OwSS 2002, nr 3, poz. 88.

²⁴ II SA/Bk 476/05, Lex Omega nr 173721.

²⁵ Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994, nr 10, s. 55 i n.

²⁶ VSA 250/93, ONSA 1994, nr 2, poz. 84.

teza ta została sformułowana w kontekście sprawy rozstrzyganej w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, to jednak ma ona szerszy wymiar. Jak bowiem pisał J. Borkowski, w pojęciu procedury administracyjnej mieszczą się wszystkie rodzaje postępowań organów administracji publicznej²⁷, zaś procedura nadzorcza jest rodzajem procedury administracyjnej²⁸. Oznacza to, że również uczestnikom postępowania nadzorczego przysługuje prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury.

Sprawiedliwa procedura wymaga stosowania w toku postępowania reguł zapewniających określony standard czynności procesowych oraz podejmowanych rozstrzygnięć. W literaturze przedmiotu panuje zgoda co do tego, że ustanowione przepisami k.p.a. gwarancje procesowe strony w wysokim stopniu spełniają wymogi stawiane sprawiedliwej procedurze w doktrynie i aktach prawa międzynarodowego – zwłaszcza rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z 28 września 1977 r., (77)31²⁹. Wyjaśnienia wymaga, które z pośród licznych zasad k.p.a. znajdują, w drodze odpowiedniego stosowania, zastosowanie w postępowaniu nadzorczym.

Chociaż k.p.a. wprost nie nadaje szczególnej rangi niektórym regułom w nim zawartym, to jednak niektóre spośród ogólnych zasad k.p.a. mają charakter naczelnych zasad postępowania. Należy do nich zasada prawdy obiektywnej oraz zasada zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu. Nie ulega wątpliwości, że znajdują one zastosowanie w postępowaniu przed organami nadzoru. Wojewódzki sąd administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 czerwca 2005 r. wyraził pogląd, że pozbawienie gminy możliwości czynnego udziału w postępowaniu nadzorczym stanowi naruszenie prawa uzasadniające uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego³⁰. Może ono polegać na doręczeniu gminie w tym samym dniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz samego rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody.

Celem postępowania nadzorczego jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy czynności lub bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego mieszczą się w granicach obowiązującego prawa. Ustalenie tego jest możliwe dopiero po wszechstronnym i wyczerpującym zbadaniu stanu faktycznego

²⁷ J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SPE 1982, t. 28, s. 40.

²⁸ J. Borkowski, *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, ST 1995, nr 9, s. 25.

²⁹ Tekst rezolucji został omówiony w pracy: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 103-104.

³⁰ I SA/Wa 1707/04, Lex nr 179134.

sprawy. Służą temu czynności wyjaśniające, w toku których organ nadzoru może żądać od organu samorządu terytorialnego wszelkich niezbędnych informacji mogących przyczynić się do ustalenia zgodności lub niezgodności z prawem przedłożonej uchwały lub zarządzenia. Przy dokonywaniu tych czynności powinny znaleźć zastosowanie przepisy k.p.a. dotyczące postępowania wyjaśniającego. Podstawowe znaczenie będzie mieć analiza samej uchwały oraz czynności poprzedzających jej podjęcie. Dokonywanie tego typu ustaleń wymaga korzystania ze środków dowodowych. W literaturze wskazuje się na możliwość korzystania z tzw. dowodu nienazwanego w postaci opinii eksperta w zakresie stanu faktycznego i prawnego sprawy³¹. Zwłaszcza w sprawach skomplikowanych pod względem prawnym³². Jako dowód może posłużyć zarówno opinia sporządzona na zlecenie organu nadzoru, jak i ekspertyza przygotowana z inicjatywy organu jednostki samorządu terytorialnego.

Na marginesie rozważań warto zauważyć, że w skali naszego kraju działają stowarzyszenia gmin i powiatów, których celem między innymi jest świadczenie fachowej i wysoko wykwalifikowanej pomocy prawnej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Ich przykładem jest Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych oraz Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji.

Z prawa do sprawiedliwej procedury płynie obowiązek zapewnienia jego uczestnikom możliwości brania w nim czynnego udziału. W postępowaniu nadzorczym korzystanie z tego uprawnienia powinno być zagwarantowane przedstawicielom organu, którego uchwała jest przedmiotem postępowania. Składanie przez nich wyjaśnień co do argumentów uzasadniających jej podjęcie oraz okoliczności towarzyszących jej podjęciu – takich jak np. skład rady w momencie głosowania czy też dotrzymanie reguł zwołania sesji rady, może mieć miejsce zarówno w toku postępowania wyjaśniającego w formie gabinetowej, jak i w formie rozprawy. Organ nadzoru stosownie do przepisów k.p.a. normujących wezwania może żądać przedłożenia stosownych wyjaśnień ustnie oraz pisemnie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby organ nadzoru przeprowadził roz-

³¹ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru...*, *op. cit.*, s. 95-96.

³² W ostatnich latach widoczne to było w sprawach dotyczących składania oświadczeń majątkowych przez radnych oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów i marszałków. Liczne wątpliwości co do skutków prawnych niedotrzymania terminu spełnienia tego obowiązku oraz dyskusja medialna jaka wywiązała się na tym tle skłoniła wiele organów jednostek samorządu terytorialnego do zlecenia sporządzenia ekspertyzy prawnej w tym przedmiocie.

prawę, jeżeli zachodzą uzasadniające to okoliczności wymienione w art. 89 k.p.a.³³

Podobnie, jak w ogólnym postępowaniu administracyjnym, ciężar dowodzenia spoczywa na organie prowadzącym postępowanie. W toku postępowania wyjaśniającego może on żądać protokołów z sesji i materiałów, na podstawie których przygotowano uchwałę, w tym dowodu z zapisu fonicznego sesji rady³⁴.

Z punktu widzenia kwestii proceduralnych ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego powinna się wyrażać w tym, aby na etapie postępowania nadzorczego organ nadzoru przy udziale organu jednostki samorządu terytorialnego wyjaśnili wszystkie wątpliwości, w celu ograniczenia sytuacji przeniesienia sporu na drogę postępowania sądowego.

Organ nadzoru w pierwszej kolejności powinien zbadać czy poddana nadzorowi działalność jednostki samorządu terytorialnego mieści się w granicach prawa, a następnie ocenia wagę stwierdzonych naruszeń. Chociaż przepisy ustaw ustrojowych nie określają poszczególnych rodzajów naruszeń skutkujących stwierdzeniem nieważności wadliwej uchwały, to wynika z nich wprost, że tylko istotne naruszenie prawa uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia. W orzecznictwie podkreśla się, że pojęcie „istotnego naruszenia prawa”, skutkującego stwierdzeniem nieważności uchwały organu gminy, nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.³⁵, gdyż nie muszą występować określone w tym przepisie przesłanki nieważności³⁶.

W wyroku z 11 lutego 1998 r. NSA, opierając swój pogląd na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych stwierdził, iż można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Należy do nich naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, pod-

³³ Zob.: W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru...*, *op. cit.*, s. 96.

³⁴ Wyrok NSA z 1 marca 2001 r. ISA/Wr 1446/00, FK 2001, nr 3, s. 68.

³⁵ Wyrok NSA z 18 września 1990 r. SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2.

³⁶ Wyrok NSA z 26 marca 1991 r. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991, nr 26, s. 14; K. Podgórski wskazuje, że może chodzić o szerszy – niż określony w art. 156 § 1 kodeksu – zakres pojęcia „istotne naruszenie prawa”, w: *Nadzór nad samorządem gminnym*, ST 1991, nr 1-2, s. 34; Liczne przykłady „istotnych naruszeń prawa” podaje A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 880-881.

stawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał³⁷.

Na przestrzeganie procedury podjęcia uchwały składa się szereg elementów, wśród których istotne znaczenie ma udział w głosowaniu legitymowanych osób. Udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały³⁸. Na innego typu naruszenie procedury podejmowania uchwał sąd zwrócił uwagę w orzeczeniu z 2 lutego 2005 r., stwierdzając, że uchwały podjęte na sesji rady, której obrady prowadzone były przez radnego nie będącego ani przewodniczącym rady, ani wiceprzewodniczącym naruszają w istotny sposób prawo³⁹.

Stwierdzenie naruszenia przepisów prawa materialnego przez uchwałę lub zarządzenie bywa łatwiejsze niż w sytuacji naruszenia przepisów procesowych. W tym pierwszym przypadku oczywistość naruszenia widać często *prima facie*. Natomiast w przypadku istotnego naruszenia przepisów prawa procesowego należy jednoznacznie stwierdzić, że na jego skutek zapadła uchwała lub zarządzenie innej treści niż gdyby naruszenie nie wystąpiło⁴⁰.

Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. powoduje, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać elementy charakterystyczne dla decyzji administracyjnej. Obok oznaczenia organu nadzoru, daty wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, osnowy zawierającej rozstrzygnięcie tego organu w stosunku do badanej uchwały lub zarządzenia i powołania podstawy prawnej, powinno ono zawierać także uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie i możliwości zaskarżenia oraz podpisy osób uczestniczących w podjęciu rozstrzygnięcia⁴¹.

Jak wynika z powyższych rozważań obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnienie faktyczne i prawne. Organ nadzoru obowiązany jest wykazać w nim istotność stwierdzonego naruszenia prawa, którego dopatrył się w uchwale lub zarządzeniu organu jednostki samorządu terytorial-

³⁷ II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, nr 3, poz. 79, podobnie NSA w wyroku z 2 czerwca 2000 r. II SA/Wr 1060/00, OwSS 2000, nr 4, poz. 100.

³⁸ Wyrok NSA z 10 września 2002 r. II SA/Wr 1498/02, OwSS 2003, nr 1, poz. 18.

³⁹ II SA 2113/03, Lex Omega nr 164951, Wyrok NSA z 22 czerwca 2004 r. OSK 366/04, Lex nr 160585.

⁴⁰ Wyrok NSA z 27 stycznia 1995 r. SA/Rz 58/94, OwSS 1996, nr 3, poz. 87.

⁴¹ Z. Kmiecik, *Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego*, ST 2001, nr 6, s. 44-45.

nego. W uzasadnieniu prawnym należy dokonać wykładni przepisu prawa i określić jego zastosowanie do rozwiązania przyjętego w uchwale lub zarządzeniu będącego przedmiotem postępowania nadzorczego⁴². W rozstrzygnięciu nadzorczym nie wystarczy wskazać, że dany przepis został naruszony, ale konieczne jest rzetelne wykazanie na czym to naruszenie polegało i w czym się wyrażało⁴³ oraz, że miało charakter naruszenia istotnego.

W praktyce brak uzasadnienia odpowiadającego wymaganiom płynącym z obowiązujących przepisów jest przedmiotem często stawianego przez sądy administracyjne zarzutu pod adresem organów nadzoru. W wielu orzeczeniach sądy administracyjne określiły je jako lakoniczne, czy wręcz zdawkowe⁴⁴. Sądy administracyjne podkreślały, że aby zastosować przewidziany w ustawie środek nadzoru, właściwy organ musi w sposób nie budzący wątpliwości wykazać sprzeczność z prawem postanowień badanej uchwały, wyjaśniając sens przepisów, które w jego ocenie zostały naruszone, oraz wypływające z nich dyrektywy (nakazy i zakazy)⁴⁵.

Za nieprawidłową praktykę organów nadzoru uważa się również wykraczanie przez nie poza przyznane im przez prawo kompetencje. Przykładem tego jest wskazywanie w rozstrzygnięciu nadzorczym w jaki sposób organ samorządu terytorialnego może korzystać z uprawnień przewidzianego w art. XII ustawy z 26 czerwca 1974 r. *Przepisy wprowadzające kodeks pracy* (Dz.U. Nr 24, poz. 142), pozwalającego gminie określać dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego i zakładów gastronomicznych przez określanie tego co byłoby celowe, a co niecelowe⁴⁶.

Organ nadzoru bada zgodność uchwał lub zarządzeń z przepisami prawa obowiązującymi w dniu podjęcia uchwały lub zarządzenia⁴⁷. Chodzi o przepisy powszechnie obowiązujące, czyli Konstytucję, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego⁴⁸. W wyroku z 29 listopada 2001 r. NSA skonstatował, iż przepisy statutu należy traktować jako powszechnie obowiązujące przepisy

⁴² Wyrok NSA z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 606/98, OwSS 1999, nr 3, poz. 86.

⁴³ Wyrok NSA z 24 września 2002 r. II SA/Wr 3142/01, OwSS 2003, nr 3, poz. 75; zob. również wyrok NSA z 28 października 2003 r. II SA/Wr 1500/03, LEX Omega nr 166985.

⁴⁴ Wyrok WSA z 17 maja 2006 r. I SA/OI 168/06, OwSS 2006, nr 3, poz. 95.

⁴⁵ Wyrok NSA z 18 kwietnia 2000 r. III SA 397/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 117; zob. również wyrok NSA z 21 maja 2001 r. SA/Kr 541/01, OwSS 2002, nr 1, poz. 18.

⁴⁶ Wyrok NSA z 22 lipca 1994 r. SA/Ld 1130/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 115.

⁴⁷ Wyrok NSA z 16 września 2003 r. II SA/Wr 854/03, OwSS 2004, nr 2, poz. 43.

⁴⁸ Wyrok NSA z 19 stycznia 2005 r. OSK 790/04, OwSS 2006, nr 1, poz. 10.

prawa. Oznacza to, że stanowią one również podstawę badania legalności uchwał organów samorządu terytorialnego⁴⁹.

Orzekanie przez organ nadzoru według stanu prawnego i faktycznego z dnia podjęcia uchwały lub zarządzenia ma takie znaczenie, iż w przypadku zaistnienia zmian zarówno co do zakresu obowiązywania aktu, zwłaszcza polegających na utracie przez niego mocy obowiązującej, jak i co do treści uchwały lub zarządzenia, przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, nie czynią one zbędnym orzekania przez organ nadzoru. Wynika to z faktu, że rozstrzygnięcie nadzorcze ma charakter deklaratoryjny, co służy eliminacji skutków prawnych sprzecznych z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego od chwili ich podjęcia, między innymi w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez osoby, których prawa naruszyło nielegalne działanie jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰.

Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały lub zarządzenia ma charakter deklaratoryjny i działa *ex tunc*⁵¹. Pozbawiając uchwałę mocy obowiązującej powoduje, że nie można jej już uchylić, ani zmienić. Można ją natomiast zastąpić nową uchwałą⁵². Powoduje to również niedopuszczalność skargi w trybie art. 101 ust.1 u.s.g. na uchwałę, której nieważność orzeczono prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody⁵³.

Rozstrzygnięciu nadzorczemu przysługuje domniemanie legalności, co oznacza, że obowiązuje ono aż do jego ewentualnego wyeliminowania orzeczeniem sądu administracyjnego, zaś wykonanie obowiązków z niego wynikających może być egzekwowane w drodze przymusu administracyjnego⁵⁴.

Naczelny Sąd Administracyjny do rozstrzygnięć nadzorczych zalicza orzeczenia władczo ingerujące w działalność uchwałodawczą samorządu terytorialnego. Z tego względu zarówno doktryna, jak i judykatura odmawia uznania za rozstrzygnięcie nadzorcze pisma wojewody zawiadamiającego o braku podstaw

⁴⁹ II SA 2326/01, Lex Omega nr 166981; w tym samym duchu wypowiedział się wcześniej Sąd Najwyższy, stwierdzając, iż statut gminy także kreuje prawo, a zatem organ nadzoru kontroluje również zgodność uchwał organu gminy z tymi przepisami prawa lokalnego, wyrok z 8 stycznia 1993, III ARN 83/92, nie publ.

⁵⁰ P. Chmielnicki, glosa do orzeczenia NSA z 16 września 2003 r. II SA/Wr 854/03, ST 2005, nr 7-8, s. 130.

⁵¹ Wyrok NSA z 12 października 1990 r. SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

⁵² Wyrok NSA z 16 września 1993 r. SA/Kr 150/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 134.

⁵³ Postanowienie NSA z 21 marca 1991 r. SA/Wr 168/91, ONSA 1991, nr 1, poz. 28.

⁵⁴ Wyrok TK z 9 grudnia 2003, P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100.

prawnych do ingerencji w postaci stwierdzenia nieważności uchwały czy pism organów nadzoru wyrażających pozytywną ocenę uchwał i zarządzeń organów samorządowych⁵⁵.

Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno być opatrzone podpisem osoby upoważnionej. W odniesieniu do regionalnej izby obrachunkowej, będącej ciałem kolegiальnym, w przypadku braku odmiennej regulacji, akt nadzoru powinien być podpisany przez wszystkich członków kolegium, którzy brali udział w jego wydaniu. Jednakże, zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania, uchwały podejmowane przez skład orzekający podpisuje jego przewodniczący⁵⁶.

W odniesieniu do podejmowania rozstrzygnięć nadzorczych przez wojewodę kwestią wywołującą wątpliwości stało się to, czy jest on uprawniony do przekazania swoich kompetencji w zakresie sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego pracownikom urzędu wojewódzkiego. W wyroku z 28 marca 2001 r. (II SA/Wr 576/99, OwSS 2001, nr 3, poz. 87) WSA we Wrocławiu uznał, iż przyznanie wojewodzie przez Konstytucję kompetencji do sprawowania nadzoru wyłącza dopuszczalność powierzenia tej kompetencji pracownikom urzędu wojewódzkiego⁵⁷. Stanowisko takie nie spotkało się z aprobatą ani w doktrynie, ani w judykaturze.

Słusznie twierdził W. Chróścielewski, iż wojewoda był uprawniony do przekazania kompetencji w tym zakresie, jednak podstawą prawną ich przekazania jest art. 268a k.p.a.⁵⁸ Obecnie kwestię tę reguluje art. 19 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, który aktualnie stanowi podstawę udzielenia tego typu upoważnień.

Kwestią wymagającą wyjaśnienia jest określenie wykonalności i prawomocności rozstrzygnięć nadzorczych. Jeżeli przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego jest stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia, jego wykonalność nie budzi wątpliwości. Powyższą kwestię reguluje bowiem przepis art.

⁵⁵ Z. Kmiecik, *Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej*, ST 1995, nr 9, s. 47; zob. również postanowienie NSA z 15 stycznia 1992 r. SA/Wr 22/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 3.

⁵⁶ Dz.U. Nr 167, poz. 1747.

⁵⁷ Zob. również wyrok NSA z 20 marca 2001 r. II SA/Wr 444/99, OSP 2003, nr 5, poz. 66 oraz wyrok NSA z 28 marca 2001 r. II SA/Wr 576/99 nie publ.

⁵⁸ Głosa do wyroku NSA z 20 marca 2001 r. II SA/Wr 444/99, OSP 2003, nr 5, poz. 66.

92 ust. 1 u.s.g. (80 ust. 1 u.s.p. i 82a ust. 1 u.s.w.), stanowiąc, że stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Suspensywność zastosowanego środka nadzoru traci na znaczeniu, jeżeli dotyczy stwierdzenia niezgodności z prawem uchwały lub zarządzenia. W tym pierwszym przypadku wskazanie przez organ nadzoru pewnych drobnych uchybień nie prowadzi do stwierdzenia nieważności, gdyż nie wywołują one jej sprzeczności z prawem. Z kolei zajęcie stanowiska niekiedy jest jedynie formą opinii. Wpływa ona wprawdzie na kształt uchwały organu samorządu terytorialnego, ale ponieważ stanowi ono element procesu współdecydowania znacznie istotniejsza jest możliwość zaskarżenia negatywnego stanowiska do sądu administracyjnego oceniającego jego legalność niż zagadnienie wykonalności.

Szczegółowego rozważenia wymaga kwestia wykonalności zarządzenia zastępczego. Przepis art. 98a u.s.g. i analogiczne przepisy u.s.p. i u.s.w. nie zawierają postanowień normujących wykonalność tego typu rozstrzygnięcia nadzorczego. Aczkolwiek odsyłają one do odpowiedniego stosowania przepisu je poprzedzającego, to jednak nakazują one tylko odpowiednio stosować w tych przypadkach unormowania z zakresu zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, iż chodzi tutaj o przepisy p.p.s.a., a nie k.p.a., gdyż to te pierwsze określają sposób i warunki poddawania decyzji administracyjnych weryfikacji sądowej. Przepisy, do których stosowania odsyła ustawodawca, wskazują w art. 61 p.p.s.a. możliwości wstrzymania wykonania aktu nadzoru, ustanawiając jednocześnie zasadę, że wniesienie skargi do sądu nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Jednakże wojewoda zarówno na wniosek skarżącego, jak i z urzędu może wstrzymać wykonanie swojego aktu (art. 61 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Można byłoby z tych przepisów wyprowadzić wniosek, na zasadzie wnioskowania *a contrario*, iż pozostające w zakresie kognicji sądu administracyjnego akty – w tym akty nadzoru – podlegają wykonaniu, niezależnie od tego czy zostaną one do tego sądu zaskarżone. Nie jest to jednak wystarczająca przesłanka, aby na tej podstawie jednoznacznie określić, jak kształtuje się wykonalność aktów nadzoru.

W literaturze przedmiotu panuje oparty na przepisach ustaw samorządowych pogląd, że dopóki rozstrzygnięcie nadzorcze nie stanie się prawomocne, nie wywiera ono skutku prawnego. Oznacza to, że zakwestionowana w nim

uchwała lub zarządzenie organu gminy obowiązuje⁵⁹. W podobnym duchu wypowiedział się sąd administracyjny, stwierdzając, że rozstrzygnięcie nadzorcze staje się wykonalne dopiero z chwilą uzyskania prawomocności⁶⁰.

W równym stopniu powyższe stanowisko odnosi się do stanowiących rodzaj rozstrzygnięcia nadzorczego zarządzeń zastępczych wojewody. Jego akceptacja sprowadzałaby się do tego, że z momentem doręczenia zarządzenia zastępczego o odwołaniu ze stanowiska prezydenta miasta, osoba piastująca ten urząd nie powinna go składać. Rodzi to zagrożenie wydawania prawnie wiążących aktów przez osobę, do której wojewoda wystosował zarządzenie zastępcze, ale które zacznie obowiązywać i skutecznie pozbawi tę osobę funkcji dopiero po upływie dłuższego okresu czasu potrzebnego na wydanie orzeczenia przez sąd, lub zaskarżenia go do WSA. W świetle obowiązujących przepisów akty wydawane przez taką osobę, w tym i decyzje administracyjne nie są dotknięte, ani sankcją nieważności, ani inną wadliwością. Jednakże społecznych skutków oddziaływania takich aktów cofnąć się nie da. W świadomości członków danej wspólnoty samorządowej ugruntuje się fakt wydawania aktów przez osobę pozbawioną stosownych uprawnień. Sytuacja taka niewątpliwie nie sprzyja pewności obrotu prawnego, ani nie wzbudza zaufania obywateli do wybranych przez nich samych organów.

Nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby osoba, do której zarządzenie zastępcze się odnosi zaprzestała piastowania swej funkcji pomimo tego, że zarządzenie to nie ma waloru prawomocności. Wykonalność jakiegokolwiek aktu, na gruncie procedury administracyjnej polega na tym, że od tego momentu można skutecznie domagać się jego realizacji. To, iż podlega on wykonaniu nakłada na jego adresata powinność respektowania go i wprowadzenia w czyn określonych w nim nakazów i zakazów. Należy to rozumieć w ten sposób, że z chwilą, gdy akt nadzoru staje się wykonalny, powstaje obowiązek jego realizacji. Nie oznacza to jednak, że w odniesieniu do aktu wydanego, ale jeszcze nie podlegającego wykonaniu, nie można podjąć czynności zmierzających do jego realizacji. Ma to tylko taki walor, że w tym momencie nie można się jeszcze skutecznie domagać jego realizacji.

⁵⁹ G. Jyż, *Komentarz do art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*, ABC 2005, Lex Omega.

⁶⁰ Wyrok NSA z 25 listopada 1999, I SA 1483/99, podają za: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2001, s. 281; zob. również inne podane przez tego Autora orzeczenia odnoszące się do problematyki wykonalności rozstrzygnięć nadzorczych.

Warto odnotować, że dobrowolne złożenie funkcji przez osobę, której zarządzenie zastępcze dotyczy, i zastosowanie się do niego przed uzyskaniem przez rozstrzygnięcie nadzorcze prawomocności niesie zagrożenie nieuzasadnionego pozbawienia tej osoby stanowiska, w sytuacji, gdy sąd uchyli owo zarządzenie zastępcze jako sprzeczne z prawem. Trudno bowiem sobie wyobrazić sytuację, aby jednostka samorządu terytorialnego funkcjonowała na dłuższą metę w warunkach wakatu na stanowisku wójta czy skarbnika. Pozbawienie ich funkcji spowoduje powierzenie takiego stanowiska innej osobie. W takim przypadku orzeczenie sądu administracyjnego o uchyleniu zarządzenia zastępczego wojewody daje tym osobom jedynie satysfakcję osobistą, gdyż ustępując miejsca poprzez zastosowanie się do nieprawomocnego zarządzenia zastępczego same siebie pozbawiłyby określonej funkcji. Oprócz satysfakcji osobistej w rachubę może wchodzić odpowiedzialność deliktowa z powodu wyrządzenia szkody przez niezgodne z prawem działanie organu nadzoru.

Niewątpliwie, w myśl art. 98 ust. 5 u.s.g. (art. 85 ust. 5 u.s.p., art. 86 ust. 4 u.s.w.) rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi, bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Oznacza to, że jeżeli skarga do sądu administracyjnego nie została skierowana lub też wniesiono ją, ale sąd skargę na zarządzenie zastępcze oddalił lub odrzucił, to z momentem ogłoszenia orzeczenia sądu rozstrzygnięcie organu nadzoru będąc prawomocnym nie podlega zaskarżeniu w żadnym trybie. Nie można przy tym utożsamiać pojęcia prawomocności aktu nadzoru z jego wykonalnością. Na gruncie ustaleń doktryny każdy z tych terminów ma inne znaczenie. Prawomocność ma wymiar szerszy, oznacza coś więcej niż tylko wykonalność. W postępowaniach sądowych prawomocność orzeczenia oznacza, że nie przysługuje od niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia w toku instancji oraz wykluczona jest możliwość ponownego rozpoznania tej samej sprawy przez sąd⁶¹. Natomiast wykonalność oznacza zdolność (zdatność) orzeczenia do wykonania w drodze egzekucji⁶².

⁶¹ Zob.: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 282.

⁶² S. Hanusek, *Wykonalność i skuteczność orzeczeń sądu rewizyjnego*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, t. III, red. W Siedlecki, Ossolineum 1986, s. 313.

5. Wnioski *de lege ferenda*

Rozwiązaniem dylematów wiążących się z przedwczesnym wykonaniem zarządzenia zastępczego, bądź też ze społecznymi skutkami aktów wydanych przez osobę pozbawioną funkcji w drodze zarządzenia zastępczego, podlegającego wykonaniu dopiero po upływie dłuższego czasu, jaki potrzebny jest do wydania orzeczenia przez sąd, czy też zaskarżenia go do WSA, możliwe jest w drodze drobnej zmiany przepisów określających terminy na podjęcie czynności związanych z weryfikacją rozstrzygnięcia na drodze procesowej. Przyjęcie przez ustawodawcę reguły, że zaskarżenie zarządzenia zastępczego powinno mieć miejsce w ciągu trzech dni oraz, że sąd wyznacza w tej sprawie rozprawę w ciągu siedmiu dni, pozwoliłoby uniknąć wymienionych wcześniej problemów. W tym przypadku najistotniejsze jest skrócenie czasu oczekiwania na orzeczenie sądu nadające zarządzeniu zastępczemu walor wykonalności i prawnomocności, przesądzające zarazem o jego zgodności z prawem.

Appropriate application of regulations of the Code of Administrative Proceedings in supervisory proceedings carried out by the provincial governor and a regional accounting chamber

Summary

The article discusses the activity of bodies supervising local self-government, which the legislator granted with the right of issuing supervisory acts subject to an appeal before an administrative court. Supervisory proceedings are interpreted here as a special type of administrative procedure – neither codified, nor exhaustively regulated. Supervisory proceedings comprise a legally regulated sequence of procedural actions exercised by supervisory bodies aiming at verifying the actual status of a case concerning promulgation of a resolution or an order in view of its compliance with law. They also provide for a possible interference with such a resolution or order by declaring it invalid in part or in whole, by declaring it illegal, while in personal matters – by invalidating the acts electing persons resolved by a self-government community, by dissolving the proclaiming bodies and collegial executive bodies in the district and provin-

cial self-governments, by recalling a commune's executive body or finally – by suspending the bodies of local self-government units.

Die richtige Anwendung der Vorschriften des Verwaltungsgesetzbuches in dem durch den Woiwoden und die Regionale Abrechnungskammer geführten Aufsichtsverfahren

Zusammenfassung

Gegenstand der in dieser Bearbeitung vorgestellten Überlegungen ist die Tätigkeit der Organe, die die kommunale Selbstverwaltung beaufsichtigen und die durch den Gesetzgeber berechtigt wurden, Aufsichtsakte zu erlassen, die beim Verwaltungsgericht anzufechten sind. Das Aufsichtsverfahren wird als eine besondere Art des Verwaltungsverfahrens angesehen. Es ist weder eine kodifizierte Prozedur, noch es wurde ausreichend geregelt. Das Aufsichtsverfahren umfasst eine Reihe rechtlich normierter Verfahrenshandlungen der Aufsichtsorgane, die darauf abzielen, die faktische Lage der mit dem erlassenen Beschluss oder der erlassenen Verordnung zusammenhängenden Sache nach ihrer Rechtmäßigkeit zu prüfen. Eventuell bezieht es sich auf einen Eingriff der Amtsgewalt in einen solchen Beschluss oder eine solche Verordnung, der sich in der Feststellung ihrer vollständigen oder teilweisen Unwirksamkeit, oder in der Entscheidung über ihre Unrechtmäßigkeit äußert. In Personalsachen kommt dieser Eingriff in der Berechtigung zum Ausdruck, die durch eine selbstverwaltende Gemeinschaft gefassten Akte, die sich auf Personalwahlen beziehen, für nichtig zu erklären, indem die beschließenden Organe und die kollegialen Exekutivorgane der Kreis- und der Woiwodschaftsselbstverwaltung aufgelöst werden und indem die Exekutivorgane der Gemeinde abberufen sowie die Organe der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten des Amtes enthoben werden.