

Bogusława Dobkowska

Środki nadzoru nad działalnością gminy

Studia Prawnoustrojowe nr 28, 273-284

2015

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.

Bogusława Dobkowska

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji UWM

Środki nadzoru nad działalnością gminy

Wprowadzenie

Jedną z podstawowych zasad wynikających z Konstytucji RP¹ jest zasada decentralizacji władzy publicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej. Formą tej decentralizacji jest samorząd terytorialny. Decentralizacja określana jest jako prawnie ustanowiony określony stopień samodzielności w wykonywaniu zadań przez jednostkę zdecentralizowaną. Granice samodzielności organów wykonujących zadania na zasadzie administracji zdecentralizowanej wyznaczają środki nadzoru². Jak zauważa Bogdan Dolnicki, tworzenie instytucji samorządowych wraz z określeniem ich własnego zakresu zadań oraz powierzeniem im zadań państwowych zmusza do zastanowienia się, czy i w jakim zakresie państwo powinno zastrzec dla siebie prawną możliwość podejmowania określonych działań wobec instytucji samorządowej w celu stworzenia gwarancji, że działania samorządu mieścić się będą w ramach państwowego porządku prawnego. Cel ten osiągnięty może być w drodze nadzoru nad działalnością samorządową. Nadzór jest bowiem korelatem samorządu, który służy zabezpieczeniu należytej realizacji zadań publicznych przez podmioty funkcjonujące na zasadach samodzielności i zależności³.

W artykule podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, czy określone w rozwiązaniach ustawowych środki nadzoru są optymalne, a co za tym idzie: czy kryteria, według których oceniane są podmioty samorządowe przez organy nadzorcze, są jasne i przejrzyste. Podstawą analiz będzie zaś nadzór w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina.

W związku z tym, że pojęcie nadzoru nie zostało określone w obowiązujących przepisach, w doktrynie przyjmowane są różne koncepcje. Wskazuje się, iż nie

¹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

² J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 46.

³ B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 21.

istnieje żadna stała treść nadzoru, która wynikałaby z jego istoty, dlatego też należy ją za każdym razem ustalać, sięgając do szczegółowych unormowań⁴. Najczęściej nadzór wiązany jest z systemem administracji zdecentralizowanej⁵, aczkolwiek istnieją też poglądy, że występuje on również na gruncie administracji scentralizowanej, gdzie określany jest mianem kierownictwa⁶.

Elżbieta Ura nadzorem określa sytuacje, w których organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów nadzorowanych. Zatem uprawnienia nadzorcze to uprawnienia kontrolne wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane w jego działalności. Organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia, ale również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi, przy czym odpowiedzialność ta jest ograniczona do tej dziedziny, w zakresie której skutkują środki nadzorcze. Jak widać, nadzór zawsze obejmuje kontrolę⁷. W projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego wskazano, iż nadzór jest ustawowym upoważnieniem do stosowania aktów lub czynności wiążących podmiot nadzorowany, w tym również wzruszania jego aktów lub czynności; przy braku podstaw prawnych do stosowania aktów lub czynności nadzorczych termin „nadzór” należy rozumieć wyłącznie jako kontrolę⁸. Z kolei zdaniem Jana Zimmermanna istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego. Te konsekwencje organ nadzorczy wyprowadza, stosując środki nadzoru, którymi są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego⁹.

W świetle powyższego skonstatować można, iż nadzór należy określić jako stosunek zależności między organami administracji publicznej, przejawiający się tym, że organ sprawujący nadzór może badać działalność organu nadzorowanego w celu ustalenia istniejącego stanu rzeczy, porównania go ze stanem założonym i wyciągnięcia z tego odpowiednich wniosków oraz – w przypadku wykrycia rozbieżności między stanem istniejącym a założonym – wkroczenia w sposób władczy w działalność organu nadzorowanego dla usunięcia stwierdzonych uchybień¹⁰.

Z art. 171 ust. 1 Konstytucji wynika, że jedynym kryterium nadzoru jest legalność, co zostało również podkreślone w art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)¹¹. Konstytucja stworzyła ponadto w art. 171 ust. 2 zamknięty katalog organów nadzoru, zaliczając do nich Prezesa Rady Mini-

⁴ A. Błaś, J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 239; L. Baar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 123.

⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 17.

⁶ A. Błaś, J. Boć, [w:] J. Boć (red.), op. cit., s. 240.

⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 72.

⁸ Projekt „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”, Warszawa, 29 grudnia 2010 r., druk nr 3942.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 139.

¹⁰ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 45.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

strów i wojewodę, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Unormowanie to znalazło również odzwierciedlenie w art. 86 u.s.g.

Organy sprawujące nadzór są wyposażone w środki oddziaływania władczego w stosunku do organów gminy. Przy czym uprawnienia nadzorcze łączą się nierozdzielnie z obowiązkiem stosowania tych środków w razie stwierdzenia występowania odpowiednich przesłanek ustawowych. W literaturze opisano wiele klasyfikacji środków nadzoru. Karol Podgórski dokonał podziału na środki represyjne i środki personalne¹², przy czym do środków represyjnych zaliczył np. stwierdzenie nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, zaś do środków personalnych – rozwiązanie organów. Z kolei Stanisław Wykrętowicz podzielił środki nadzoru na środki informacyjne, korygujące i personalne, zaś nadzór na prewencyjny i weryfikujący oraz bieżący i zwierzchni. W konsekwencji środki nadzoru sklasyfikował jako środki kontroli oraz środki korygujące działalność organów samorządu terytorialnego¹³. Wydaje się, że najczęściej przywoływany w literaturze i jednocześnie najczęściej aprobowany jest podział środków nadzoru zaproponowany przez B. Dolnickiego, który dokonał klasyfikacji na środki informacyjno-doradcze, środki korygujące i środki personalne¹⁴. Według tego podziału wskazane środki zostaną tu omówione.

1. Środki informacyjno-doradcze

Stosownie do treści art. 88 u.s.g., organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Doradztwo jest określane jako najłagodniejsza forma nadzoru. Jak zauważa B. Dolnicki, stosowanie szeroko pojętych środków pomocy pozwala w praktyce uniknąć bądź zminimalizować konieczność stosowania środków represyjnych¹⁵. Z powołanego przepisu wynika przede wszystkim, iż obowiązek informacyjny został ujęty bardzo szeroko. Jednocześnie ustawodawca nie wskazał, od kogo organy nadzoru mogą żądać informacji. W konsekwencji, słusznie podkreśla Antoni Agopszowicz, iż art. 88 u.s.g. powinien być interpretowany w powiązaniu z art. 85 u.s.g.¹⁶ Jednocześnie w literaturze podkreśla się, iż jedynym sposobem obrony gminy w sytuacji ingerowania w jej działalność samorządową za pośrednictwem tego środka będzie skarga sądowa, gdy obowiązek informacyjny w sposób nieformalny przybierze postać rozstrzygnięcia nadzorczego¹⁷.

¹² K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 32.

¹³ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2001, s. 206.

¹⁴ B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 44.

¹⁵ B. Dolnicki, *Współczesne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002, s. 81.

¹⁶ A. Agopszowicz, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2011, s. 483–484.

¹⁷ B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych...*, s. 46.

Prawo do żądania informacji i danych dotyczących funkcjonowania gminy jest niewątpliwie powiązane z zasadą jawności działań administracji. Zasada ta wynika wprost z konstytucyjnego prawa obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, obowiązek informacyjny obciąża wszystkie osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zasadę tę wprowadzono do ustawy o samorządzie gminnym w wyniku zmiany ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r.¹⁸ Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Przy czym zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Należy mieć też na uwadze to, iż obecnie podstawową ustawą konkretyzującą konstytucyjne prawo do informacji publicznej jest ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.)¹⁹. W związku z powyższym w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na przykład, iż w wykonaniu zasady jawności działania organów gminy, wyrażonej w art. 11 b ust. 1 u.s.g., obejmującej w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, podmioty władzy publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, w myśl dyspozycji art. 8 u.d.i.p. są zobowiązane do udostępnienia na stronach internetowych urzędowego publikatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej – informacji publicznych znajdujących się w ich posiadaniu²⁰. Co więcej, podkreśla się, iż pod pojęciem szeroko rozumianego prawa do informacji należy rozumieć także prawo obywatela do rejestracji obrazu z obrad kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów. Nagranie posiedzenia rady jest bowiem materiałem odzwierciedlającym przebieg sesji i dokonanych czynności rady, a zatem świadczy o działalności organu kolegialnego. Na zasadzie art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przyjmuje się zatem, że materiały i dokumenty tworzone podczas posiedzenia kolegialnego organu władzy publicznej stanowią informację o sprawach publicznych²¹. W związku z tak szeroko ujętym obowiązkiem informacyjnym w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyraził pogląd, iż rada gminy, ustalając w statucie – a więc akcie niższego rzędu – zasady udostępniania dokumentów organów gminy, nie była żadnym przepisem rangi ustawowej upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostę-

¹⁸ Dz. U. nr 45, poz. 497 ze zm.

¹⁹ Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., II SAB/Gd 12/12, LEX nr 1164929, „Wspólnota” 2012, nr 23–24, poz. 26.

²¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Łd 89/08, LEX nr 602953, niepubl.; również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 333/09, LEX nr 554925, niepubl.

pu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. W konsekwencji, wprowadzając w statucie zapis uzależniający udostępnienie protokołu rady i protokołów z obrad komisji od ich formalnego przyjęcia, rada naruszyła w istotny sposób art. 11 b ust. 2 i 3 u.s.g. oraz art. 19 u.d.i.p. Tym samym pozbawiono obywateli możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem²².

Kolejne obowiązki informacyjne wyrażają się w obowiązku przedkładania przez wójta do wojewody uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od ich podjęcia, przy czym nie dotyczy to przepisów porządkowych, które przekazane być muszą w terminie dwóch dni od ich ustanowienia. Charakter tych terminów określił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 listopada 1990 r., wyjaśniając, iż przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady gminy nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak również co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę²³. Termin ten zatem ma charakter instrukcyjny, z tym że termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę rozpoczyna bieg od dnia doręczenia kwestionowanej uchwały, a nie od dnia doręczenia niezbędnych do oceny jej legalności materiałów planistycznych²⁴. Natomiast regionalnej izbie obrachunkowej wójt ma obowiązek przedłożyć uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

2. Środki korygujące

Środki korygujące uregulowane zostały w art. 89 ust. 1 u.s.g., w myśl którego, jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Zajęcie stanowiska przez inny organ obejmuje czynności zatwierdzenia, uzgodnienia oraz zaopiniowania. Czynności te z całą pewnością różni stopień związania organu podejmującego rozstrzygnięcie. Przyjmuje się, że uzgodnienie ma charakter wiążący, a zatem powinno następować na etapie przygotowania rozstrzygnięcia. W tym przypadku brak zgody innego organu w zasadzie wyklucza możliwość podjęcia rozstrzygnięcia. Z kolei opinia co do zasady ma charakter niewiązący i powinna zostać uzyskana przed podjęciem rozstrzygnięcia. Natomiast zatwierdzenie dotyczy już podjętego rozstrzygnięcia, którego ważność

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008 r., III SA/Wr 418/08, LEX nr 484636, OwSS 2009/1/8/8.

²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90, LEX nr 10169, ONSA 1990, nr 4, poz. 11.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 września 2010 r., II SA/Kr 589/10, LEX nr 753561, niepubl.

(byt prawny, wejście w życie, skuteczność) uzależniona jest od formalnej akceptacji innego organu.

Zdaniem B. Dolnickiego, kryterium zastosowania powyższych pojęć stanowi etap ich zastosowania w procesie podejmowania rozstrzygnięcia. Uzgodnienie i zapiniowanie wymagane są w fazie wstępnej, natomiast zatwierdzenie – po podjęciu rozstrzygnięcia. Jednakże wszystkie wymienione środki prawne wywołują skutki prawne o charakterze materialnym, ich brak powoduje bowiem nieważność rozstrzygnięcia, z zastrzeżeniem art. 89 ust. 2 u.s.g.²⁵ W literaturze zauważa się ponadto, iż z całą pewnością czynności wymienionych w przepisie art. 89 u.s.g. nie można zaliczyć do rozstrzygnięć organów nadzoru (rozstrzygnięć nadzorczych), traktowanych jako władcze i jednostronne rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej zakresu nadzoru, podejmowane przez wskazany organ administracyjny, na podstawie przepisów ustawowych, w układzie pewnej zależności organizacyjnej, mającej postać określonych uprawnień nadzorczych²⁶. W związku z tym obecnie niektórzy twierdzą, iż nie są to środki nadzoru z uwagi na ochronne funkcje art. 89 u.s.g. i traktują te akty jako nową prawną formę działania organów administracji publicznej. Krystian Ziemiński proponuje nazywać je aktami zajęcia stanowiska²⁷. I tak art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁸ stanowi, iż regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie, będący aktem prawa miejscowego, uchwała rada gminy po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego. Z kolei z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁹ wynika, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy.

Pewne odmienności powstają w przypadku uzgodnień planistycznych dokonywanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰. Stosownie do treści art. 17 pkt 6 w zw. z art. 24 ust. u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego uzgadnia projekt planu m.in. z wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych oraz z innymi organami wskazanymi w tym przepisie i przepisach odrębnych. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a.³¹ (art. 24 u.p.z.p.). W związku z tym w orzecznictwie wyjaśnia się, iż postępowanie

²⁵ B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych...*, s. 47.

²⁶ P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 35.

²⁷ K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 219.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm..

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. – dalej jako u.p.z.p.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. – dalej jako k.p.a.

związane ze sporządzeniem projektu studium bądź planu miejscowego nie jest postępowaniem administracyjnym, lecz postępowaniem prawotwórczym, uchwałodawczym, do którego nie stosuje się k.p.a. Stronami postępowania uzgodnieniowego są jedynie gmina i organ uzgadniający. Zatem stronami takiego postępowania nie będą właściciele nieruchomości objętych projektem planu czy też studium³².

Podkreślić należy, że organ uzgadniający swoimi działaniami wkracza w sferę zadań własnych gminy, tak więc regulacja art. 24 ust. 2 u.p.z.p. ma na celu ochronę samodzielności gminy w zakresie wykonywania tych zadań. W przypadku braku określenia przez organ uzgadniający odpowiednich zmian w projekcie w celu osiągnięcia sytuacji, w której projekt jest zgodny z prawem, lub też niepodania podstawy prawnej, na podstawie której żąda w ten sposób określonych zmian w projekcie, wójt, burmistrz, prezydent miasta może uznać projekt za uzgodniony. Oznacza to, że art. 24 ust. 2 stanowi *lex specialis* w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej przez art. 24 ust. 1 i stwarza możliwość uproszczenia całej procedury³³.

Można jednak stwierdzić, iż podstawowym środkiem nadzoru jest stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Na stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organ nadzoru ma 30 dni od daty doręczenia. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno posiadać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio. Termin dla organu nadzoru, wskazany w art. 91 ust. 1 u.s.g., ma charakter prekluzyjny i biegnie od dnia doręczenia uchwały wojewodzie. Oznacza to, że kompetencja wojewody do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z upływem tego terminu wygasa. Zatem akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały organu gminy wydany już po tym terminie będzie rozstrzygnięciem zapadłym z naruszeniem przepisów o właściwości. Wydaje się też, iż odpowiednie stosowanie do stwierdzenia nieważności uchwał lub zarządzeń przepisów k.p.a. może powodować trudności. Jak wskazuje B. Dolnicki, ustawodawca posługuje się pojęciem sprzeczności z prawem oraz nieistotnego naruszenia prawa bez bliższego uzasadnienia ich wzajemnych relacji³⁴. Natomiast przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. wykraczają poza kryterium naruszenia prawa czy też sprzeczności z prawem i są dostosowane do specyfiki decyzji administracyjnych, toteż ich posił-

³² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2012 r., II OSK 1254/12, LEX nr 1337297, niepubl.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2006 r., IV SA/Wa 1302/06, LEX nr 284527, niepubl.

³⁴ B. Dolnicki, *Współczesne środki nadzoru...*, s. 86.

kowe stosowanie w odniesieniu do uchwał organów samorządu uznaje się za niedopuszczalne³⁵.

Obecnie orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało już stanowisko co do tego, co można uznać za istotne naruszenie prawa, a co z kolei ma charakter naruszenia nieistotnego. I tak w wyroku z dnia 21 listopada 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyjaśnił, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał³⁶. Z kolei w wyroku z dnia 15 listopada 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, że pojęcie sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z zasadami techniki prawodawczej³⁷. Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Zatem zgodnie z jedną z podstawowych i niespornych reguł walidacyjnych, uchylenie lub istotna zmiana treści przepisu upoważniającego skutkuje utratą mocy obowiązującej aktu wykonawczego wydanego, co dotyczy też aktu prawa miejscowego³⁸. Można więc uznać, iż z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu u.s.g. mamy do czynienia przede wszystkim w przypadku wykroczenia przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, czyli w razie przekroczenia delegacji ustawowej. Natomiast z nieistotnym naruszeniem prawa, które nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty można postawić tezę, że również przy ich zachowaniu zostałyby podjęta uchwała o treści identycznej co zaskarżona³⁹.

Postępowanie nadzorcze toczy się wyłącznie z udziałem organu nadzoru oraz organu jednostki samorządu terytorialnego podlegającego temu nadzorowi. W wyro-

³⁵ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 18, s. 45.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r., III SA/Kr 648/13, LEX nr 1398702, niepubl.; również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2014 r., III SA/Kr 1476/13, LEX nr 1443840, niepubl.

³⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908).

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 listopada 2013 r., III SA/Łd 421/13, LEX nr 1398766, niepubl.

³⁹ Wyrok Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2013 r., IV SA/GI 314/13, LEX nr 1436229, niepubl.

ku z dnia 13 czerwca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że w związku z tym, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organ nadzoru wszczyna z urzędu, to ewentualne interwencje osób trzecich mogą być traktowane co najwyżej jako „sygnał w sprawie”. Natomiast ocena, czy uchwała wymaga wzruszenia, jest wyłączną domeną tegoż organu. Oznacza to, że osoby trzecie nie mogą być uczestnikami tego postępowania. Dotyczy ono oceny legalności działania organu gminy i wobec tego tylko ten organ może być jego stroną, zaś osoby fizyczne i osoby prawne mogą kwestionować legalność uchwały w trybie art. 101 u.s.g.⁴⁰ Podkreślić należy ponadto, że stwierdzenie nieważności jest rozstrzygnięciem o charakterze deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności i prawidłowości zaskarżonego aktu. Działa zatem *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną od daty wyeliminowania z obrotu aktu prawa miejscowego sprzecznego z prawem. W związku z tym niezgodność aktu prawa miejscowego z prawem powszechnie obowiązującym powoduje nieważność tego aktu już od daty jego uchwalenia, zatem od samego początku taki akt nie wywołuje żadnych skutków prawnych z niego wynikających.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały wszczyna z urzędu organ nadzoru. Jego ocenie zatem podlegają warunki formalne powstania uchwały i jej treść materialna. Orzeczenie stwierdzające nieważność uchwały nie może przybierać postaci decyzji, a zatem nie ma tutaj zastosowania art. 158 § 1 k.p.a. W sytuacji, gdy organ nadzoru w terminie 30 dni od doręczenia mu uchwały nie stwierdził we własnym zakresie jej nieważności, może tego dokonać jedynie sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez ten organ. Wszelkie uprawnienia nadzorcze przechodzą wówczas na sąd, z tym że orzeczenie sądu, w przeciwieństwie do stwierdzenia nieważności uchwały, wywołuje skutek prawny *ex nunc*.

3. Środki personalne

Wskazana grupa środków nadzoru odnosi się do organów w gminie. W myśl art. 96 ust. 1 u.s.g., w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku podjęcia takiego kroku, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, premier rządu wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Organem uprawnionym do zastosowania środka nadzoru polegającego na rozwiązaniu organu stanowiącego gminy jest Sejm, przy czym uchwała wymaga wniosku Prezesa Rady Ministrów. W uchwale z dnia 5 października 1994 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż uchwała Sejmu nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, ponieważ Sejm nie jest organem nad-

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 czerwca 2013 r., II SA/Kr 291/13, NZS 2013, nr 4, poz. 3.

zoru nad samorządem terytorialnym, nie podlega też zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Stanowi zatem środek represyjny i dyscyplinujący wobec organu gminy systematycznie naruszającego przepisy Konstytucji RP i ustaw⁴¹.

Kryterium zastosowania tego środka nadzoru budzi rozliczne wątpliwości zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Można przyjąć, że podstawą zastosowania tego środka nadzoru przez Sejm będzie powtarzające się naruszenie przez radę gminy Konstytucji RP lub ustaw, ale tylko o znamionach naruszenia rażącego. W procesie stosowania prawa za rażące uznaje się przypadki: mylnego zastosowania normy prawnej, która nie obowiązuje; mylnego ustalenia znaczenia normy prawnej; błędu subsumcji; mylnego ustalenia następstwa prawnego przez orzeczenie następstwa, którego norma nie przewiduje⁴². W uchwale z dnia 5 października 1994 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż korzystanie ze środków określonych w art. 96 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. uzasadnione jest w sytuacji wielokrotnego zastosowania środków nadzorczych potwierdzających naruszenie Konstytucji RP i ustaw, które nie przyniosły pożądaných rezultatów⁴³. Z powyższego wynika zatem, że naruszenie takie powinno mieć charakter powtarzalny i nosić znamiona istotności.

Konsekwencją rozwiązania rady gminy jest utrata przez nią zdolności do wykonywania zadań z dniem podjęcia uchwały przez Sejm. W takim przypadku Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyborów nowej rady pełni funkcję rozwiązane go organu. W przypadku, gdy naruszenia przepisów Konstytucji bądź ustaw dopuszcza się organ wykonawczy gminy, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeśli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta premier, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję. W tym przypadku, wcześniejsze wezwanie wójta jest warunkiem wystąpienia wojewody do Prezesa Rady. Przesłanką odwołania wójta jest również co najmniej dwukrotne naruszenie prawa. W wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, iż powtarzające się naruszenie przez osobę obsadzającą urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego o treści określonej przepisami art. 24 h u.s.g. może stanowić podstawę do sięgnięcia przez właściwy organ do środka nadzoru w postaci odwołania z funkcji w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g.⁴⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie odwołania wójta

⁴¹ Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1995, nr 2, poz. 47.

⁴² B. Adamiak, *Rozstrzygnięcia nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Pośluszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 43.

⁴³ Zob. cyt. już uchwała TK z dnia 5 października 1994 r.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2006 r., II OSK 1255/05, LEX nr 196485, niepubl. z gloszą krytyczną A. Rzeteckiej-Gil.

podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Staje się ono prawomocne z chwilą bezskutecznego upływu terminu wniesienia skargi, a w razie jej wniesienia – z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądu utrzymującego go w mocy. Na aprobatę zasługuje stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z dnia 10 listopada 2006 r. podkreślił, iż do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego o odwołaniu wójta, odwołany wójt jest uprawniony do wniesienia skargi w imieniu gminy na podstawie art. 998 ust. 3 u.s.g. Jest to jednak zawsze skarga gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące gminy, a nie skarga wójta jako osoby fizycznej. Sąd wskazał ponadto, iż wykazanie jednorazowego naruszenia ustaw lub Konstytucji, po wezwaniach wojewody do zaprzestania naruszeń, nie wystarcza do zastosowania określonych w art. 96 ust. 2 u.s.g. sankcji prawnych. Mimo że ustawa samorządowa nie precyzuje liczby repetycji, to jednak gdy ma być odwołany organ wykonawczy gminy, powinno to mieć miejsce kilkakrotnie⁴⁵.

Najbardziej represyjnym środkiem nadzoru personalnego w gminie jest wprowadzenie zarządu komisarycznego. Przesłanką do jego zastosowania jest przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Pojęcia „przedłużający się brak skuteczności” czy „nierokujący nadziei na szybką poprawę” budzą wątpliwości interpretacyjne. W wyroku z dnia 20 czerwca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, iż Prezes Rady Ministrów, oceniając, czy na terenie danej gminy występują przesłanki określone w przepisie art. 97 u.s.g., musi brać pod uwagę zagrożenia, jakie stoją przed funkcjonariuszem danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc czy zebrane na dany czas dowody wskazują, że może ona nie zrealizować w niedalekiej przyszłości swoich zadań oraz czy personalnie dany zespół osób kierujących daną jednostką samorządu terytorialnego jest w stanie podjąć temu, aby widoczne zagrożenie usunąć⁴⁶. Zawieszenie organów gminy następuje maksymalnie na okres do dwóch lat. Ustanowienie zarządu komisarycznego winno być poprzedzone uprzednim przedstawieniem zarzutów organom gminy i wezwaniem ich do niezwłocznego programu poprawy sytuacji. W przypadku zawieszenia organów Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, powołuje komisarza rządowego, który przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania.

Wnioski

Nadzoru nie należy postrzegać jako ograniczenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Przywołując stanowisko Sławomira Fundowicza, można

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1260/06, LEX nr 214225, niepubl.

⁴⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., II SA/Wa 693/07, LEX nr 341085, niepubl.

stwierdzić, iż nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego powinien być stróżem ustawowo wyznaczonej samodzielności, a nie – jak to często próbuje się rozumieć – jej ograniczeniem⁴⁷. Właściwie ukształtowany system środków nadzoru nad działalnością gminy z całą pewnością ma priorytetowe znaczenie, gdyż służy zabezpieczeniu prawidłowej realizacji zadań publicznych przez gminę. Nadzór powinien być sprawowany w taki sposób, by z jednej strony eliminować błędy w działalności gminy, z drugiej zaś, by nie sprowadzać jej do roli struktury pomocniczej, podlegającej kierownictwu organów administracji rządowej.

System nadzoru funkcjonuje już w obecnym kształcie ponad piętnaście lat, z niewielkimi zmianami. Obecnie sygnalizuje się postulat zmian w tym zakresie⁴⁸. Wydaje się jednak, iż przedstawione środki nadzoru nie ograniczają samodzielności gminy, lecz służą zapewnieniu legalności jej działań. Nie do przecenienia jest tu rola sądowej ochrony przed zbyt daleko idącą ingerencją organów nadzoru. W konsekwencji system przedstawionych środków nadzoru nad działalnością gminy nie narusza jej samodzielności jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Summary

Supervision over the activities of municipalities

Key words: supervision, the community, the principle of decentralization, surveillance, information – consulting measures, corrective measures and personal measure.

The limits of autonomy of bodies performing the tasks on the basis of decentralized administration designate supervisory measures. In the current legal situation supervision over the activities of the municipality is exercised on the basis of a criteria of legality. Supervisors are: the President of the Council of Ministers, provincial governors and regional audit chambers.

In the literature, there are different surveillance measures. Most often they are divided into: information – consulting measures, corrective measures and personal measures. In this study an attempt was made to answer the question whether certain statutory solutions are optimal supervisory measures, and thus whether the criteria according to which government entities are assessed by supervisors are clear and transparent.

⁴⁷ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 158.

⁴⁸ Wystąpienie Rzecznika Prawa Obywatelskich prof. I. Lipowicz na Konferencji w dniu 8 grudnia 2014 r. w Warszawie organizowanej przez Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Realizacja prawa do dobrej administracji a rozwój służby publicznej – stan obecny i wyzwania”.