

Mirosław Karpiuk, Małgorzata Czuryk

Zakres nadzoru wojewody nad działalnością samorządu terytorialnego

Kwartalnik Prawa Publicznego 7/4, 179-195

2007

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Mirosław Karpiuk*, Małgorzata Czuryk**

ZAKRES NADZORU WOJEWODY NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Wstęp

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego sprawowany jest na podstawie kryterium legalności. Podstawowym wyznacznikiem determinującym istnienie tegoż nadzoru jest określenie jego właściwego celu. Cel ten z jednej strony musi uwzględniać kwestię samodzielności podmiotów nadzorowanych, która to samodzielność ma charakter względny, gdyż wynika z relacji pomiędzy różnymi podmiotami administrującymi i z podziału zadań pomiędzy państwo a samorząd, z drugiej zaś strony musi brać pod uwagę zagadnienie konieczności utrzymania jednolitości wszystkich elementów systemu wykonywania administracji publicznej¹.

Wojewoda jest organem nadzoru nad samorządem terytorialnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, dlatego też środki oddziaływania uruchamiane w ramach tego systemu weryfikacji można uznać, co do zasady za środki nadzoru. Trzeba jednak pamiętać, że nie służą one współadministrowaniu, a powinny zapewniać zgodne z ustawami funkcjonowanie

* Dr Mirosław Karpiuk – Adiunkt, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie.

** Dr Małgorzata Czuryk – Adiunkt, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie.

¹ *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 519.

poszczególnych, samorządowych szczebli zarządzania w terenie. Samorząd terytorialny jest powołany do organizowania rozwoju społecznego poprzez stworzenie odpowiednich warunków życia społecznościom lokalnym² i z tego względu wojewoda, jako organ nadzoru nie może wyręczać właściwych władz w wykonywaniu jej zadań.

Wojewoda, jako przedstawiciel rządu w terenie posiada szereg uprawnień pozwalających na reagowanie w przypadku łamania prawa przez organy samorządu terytorialnego. Nadzór wykonywany przez wojewodę ma charakter nadzoru powszechnego, określanego również jako nadzór zwykły, gdyż głównie dotyczy on legalności aktów wydawanych przez organy samorządu terytorialnego, a w sporadycznych wypadkach dotyczy samej struktury tych organów, nie ingerując jednak w nią bezpośrednio, uzupełniając omawiany system weryfikacji o postępowanie wnioskowe.

Formy prawne interwencji nadzorczej wojewody są zróżnicowane, podobnie jak i charakter samych działań i procedur nadzorczych. Wynika to z przyznania wojewodzie prawa interwencji w zakresie nadzoru bieżącego, związanego bezpośrednio ze stanowieniem aktów przez organy samorządu terytorialnego. Posiada on pozycję organu nadzoru rządowego, co oznacza, że niezależnie od jego politycznej działalności, nie powinien być uwikłany w terenowy układ polityczny, a nawet nie może zawdzięczać temu układowi powołania na stanowisko wojewody³. Ma to bezpośredni związek ze sprawowaniem nadzoru nad określoną strukturą terytorialną, gdyż trudno mówić o właściwym nadzorze nad tą jednostką, od poparcia której zależy powołanie.

Przepisy prawa rozdzielają kompetencje nadzorcze pomiędzy poszczególne organy wskazane przez przepisy prawa, aczkolwiek należy uznać, iż wojewoda jest właściwy we wszystkich sprawach, które nie należą do regionalnej izby obrachunkowej, ani do Prezesa Rady Ministrów⁴. Występuje tutaj domniemanie kompetencji na rzecz wojewody, o ile wyraźnie nie są one zastrzeżone na rzecz innych organów. Rozgraniczeniem tych kompetencji są sprawy z zakresu spraw finansowych, które rozpatruje w ramach nadzoru regionalna izba obrachunkowa.

Nadzór nad samorządem terytorialnym tak naprawdę jest zdeterminowany wyłącznie rażącym naruszeniem prawa, w przypadku

² M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 13.

³ S. Prutis, *Pozycja i funkcje wojewody w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 55.

⁴ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 477.

nieistotnego charakteru naruszenia wojewoda nie stwierdza nieważności badanych przepisów. Pojęcia istotne lub niestotne naruszenie prawa mają charakter nieokreślony, dlatego też rozstrzygnięcia nadzorcze będą w znacznym stopniu uznaniowe, nie mniej jednak uznanie to nie ma charakteru nieograniczonego, gdyż powinno być jasno uzasadnione, co do faktów i co do prawa⁵. Rażące naruszenie z punktu widzenia prawa ustrojowego będzie miało miejsce, gdy nastąpi zakłócenie stabilnego bytu społeczeństwa, poprzez ingerencję w jego wartości, do których należy m.in. zaliczyć równość wobec prawa, wolność sumienia, wolność wyznania, prawa mniejszości narodowych⁶. Istotne naruszenie prawa będzie dotyczyło również ignorancji przepisów ustawowych, szczególnie o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, przy wydawaniu rozstrzygnięć przez organy samorządu terytorialnego.

2. Wszczęcie postępowania nadzorczego

Wojewoda wszczyna postępowanie nadzorcze, jeżeli zachodzi podejrzenie o naruszenie prawa przez akt organu samorządu terytorialnego, a gdy powtarzające się naruszenia konstytucji, czy ustaw dopuszcza się organ wykonawczy, wtedy wzywa do zaprzestania naruszeń, bądź w skrajnym przypadku występuje z wnioskiem o odwołanie organu wykonawczego.

Podstawą wszczęcia postępowania nadzorczego jest nielegalność aktu organu samorządu terytorialnego (uchwały lub zarządzenia) przedłożonego w określonym terminie wojewodzie.

Do formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały należą: kompetencja danego organu do podjęcia uchwały; działanie organu we właściwej dla działalności uchwałodawczej formie organizacyjnej; postępowanie organu zgodnie z przewidzianą dla działalności uchwałodawczej procedurą; spełnienie wymogu quorum i uzyskanie większości głosów wymaganej przez prawo dla podjęcia określonej uchwały; zachowanie wymaganego przez przepisy prawa trybu głosowania; spełnienie wymagań niezbędnych z punktu widzenia dopuszczalności lub trybu podjęcia uchwały (uzgodnienie, zaopiniowanie, wyłożenie projektu itp.); promulgacja

⁵ K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice – Zielona Góra 1998, s. 199.

⁶ E. Knosala, *Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, (red.) S. Dolata, Opole 2002, s. 47.

uchwały⁷. Przesłanki merytoryczne przesądzające o zgodności uchwały z prawem zachodzą, gdy uchwała: mieści się w zakresie działania organu gminy; nie narusza ogólnych zasad prawa; zawiera wymagane przez prawo elementy⁸. W sytuacji, gdy akt podlegający nadzorowi spełnia wymogi formalne i merytoryczne niezasadne jest podjęcie względem niego postępowania nadzorczego.

Termin do przedłożenia uchwały wynosi 7 dni od dnia jej podjęcia, przekazanie przepisów porządkowych powinno nastąpić w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Brak przedłożenia określonych aktów organowi nadzoru nie stanowi przeszkody dla wszczęcia postępowania weryfikacyjnego, jeżeli wojewoda w inny sposób dowiedział się o nielegalności tych przepisów. Przesłanką uzasadniająca wszczęcie postępowania nie jest przedłożenie uchwały, czy zarządzenia, jest to jednak okoliczność bez wątpienia stanowiąca jeden z podstawowych warunków przyspieszenia wszczęcia postępowania nadzorczego.

Przekroczenie terminu przedłożenia wojewodzie uchwały, jak wyraził się NSA w wyroku z 22.11.1990 r.⁹, nie niesie za sobą ujemnych skutków prawnych dla ważności samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę. Niedopełnienie obowiązku przedłożenia uchwały w określonym terminie (7 dni, przepisy porządkowe 2 dni od dnia ich ustanowienia) ma wpływ na okres przedawnienia. Nie liczy się go od dnia podjęcia takiego aktu, a od dnia przedłożenia organowi nadzoru¹⁰. W przypadku uchybienia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązkowi przedłożenia uchwały wojewodzie w terminie ustawowym upływ roku od daty podjęcia uchwały nie stanowi przeszkody do stwierdzenia jej nieważności w każdym czasie¹¹, odnosi się to również do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przedkładania aktów podlegających nadzorowi.

Po upływie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia wojewoda we własnym zakresie nie może zasadniczo wszcząć postępowania, co do stwierdzenia nieważności takiego aktu, nie mniej jednak orzecznictwo i doktryna zmierza współcześnie w kierunku twierdzenia, iż organ nadzoru nie jest związany tym terminem.

⁷ A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 11.

⁸ Ibidem, s. 15.

⁹ Wyrok NSA z 22.11.1990 r., SA/Gd 965/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 11.

¹⁰ Wyrok NSA z 26.3.1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33, s. 21.

¹¹ Wyrok SN z 9.9.1993 r., III ARN 42/93, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4, s. 71.

Organowi nadzorcemu przysługuje prawo zaskarżenia uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego zależy od swobodnego uznania organu nadzoru¹². We-
dług orzecznictwa nie stanowi to przesłanki do zawężenia kryteriów za-
skarżania do spraw z zakresu administracji publicznej, gdyż nie ma ta-
kiego, prawnego ograniczenia¹³. Wydanie postanowienia o wstrzymaniu
uchwały lub zarządzenia leży w gestii sądu. Nie jest to przeszkodą, aby
organy samorządu terytorialnego, o czym mówi NSA w postanowieniu
z 14.2.1991 r.¹⁴, we własnym zakresie zmieniły, bądź uchylły zaskarżo-
ny akt. Jednak w razie zmiany zaskarżonej uchwały przez upoważniony
podmiot przed wydaniem wyroku, sąd rozpoznaje również uchwały zmie-
niające w celu stwierdzenia, czy podniesione wobec zaskarżonej uchwały
zarzuty są zasadne w stosunku do uchwał zmieniających oraz, czy do-
konana zmiana doprowadziła do zgodności z prawem¹⁵. Jeżeli właściwy
organ dokona nowelizacji swojej uchwały poprzez zastąpienie dotych-
czasowej uchwały lub jej załącznika nowym, ujednoliconym tekstem, bez
szczegółowego określenia dokonanych zmian, to ten ujednolicony tekst
należy uznać za nową uchwałę, zastępującą uchwałę dotychczasową.
Stwarza to możliwość stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności
wszystkich postanowień nowej uchwały, niezależnie, czy ich treść została
ustalona w wyniku nowelizacji, czy też jest przejęta z uchwały znowelizo-
wanej¹⁶. Nie zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze o charakterze prawo-
mocnym, które stwierdza nieważność uchwały, pozbawia ją także mocy
obowiązującej. W takim przypadku nie można unieważnionej uchwały
zmieniać, ani uchylać. Na jej miejsce można wprowadzić nową regulację,
która może być przedmiotem kolejnego postępowania nadzorczego¹⁷.

W przypadku, gdy uchwała została uchylona, bądź utraciła moc
prawną przed wydaniem orzeczenia przez sąd administracyjny, to sąd ten
już nie może orzekać o nieważności, czy niezgodności z prawem stosow-
nej uchwały¹⁸. Orzekanie o nieważności aktu organu samorządu teryto-
rialnego, który nie ma już mocy wiążącej, byłoby niecelowe, gdyż i tak
już on nie obowiązuje. Jednak zmiana lub uchylenie aktu podjętego przez
właściwy organ w sprawie z zakresu administracji publicznej, które jest

¹² A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu teryto-
rialnego*, Katowice 1997, s. 221.

¹³ Wyrok NSA z 14.4.1992 r., I SA 108/92, ONSA 1992, nr 2, poz. 43.

¹⁴ Postanowienie NSA z 14.2.1991 r., SA/Wr 72/91, ONSA 1993, nr 2, poz. 29.

¹⁵ Wyrok NSA z 24.3.1992 r., SA/Wr 96/92, OSP 1993, nr 7–8, poz. 149.

¹⁶ Wyrok NSA z 6.12.1994 r., SA/Wr 1707/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 13.

¹⁷ Wyrok NSA z 16.9.1993 r., SA/Kr 1501/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 134.

¹⁸ Postanowienie NSA z 21.7.1992 r., SA/Wr 367/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 63.

dokonane już po zaskarżeniu do sądu administracyjnego, nie czyni zbędnym wydanie przez sąd wyroku, o ile zaskarżony akt może mieć zastosowanie do sytuacji pochodzącej z okresu poprzedzającego jego uchylenie, bądź zmianę¹⁹.

W przypadku zaskarżenia przez organ nadzoru tylko części uchwały, sąd nie jest zobowiązany do badania i stanowiącego jego następstwo orzekania o pozostałych postanowieniach uchwały²⁰. Sądowi administracyjnemu przysługuje zajęcie stanowiska w stosunku do pozostałych postanowień uchwały w formie wystąpienia sygnalizacyjnego. Jeżeli uchwała jednak w sposób rażąco narusza prawo, to dopuszczalne jest również stwierdzenie nieważności nie zaskarżonych postanowień tego aktu. Takie poszerzenie zakresu ingerencji musi mieć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku. Podobne stanowisko zajął sąd administracyjny w wyroku z 29.8.1991 r.²¹, stwierdzając, iż w przypadku istotnego naruszenia prawa przez uchwałę organu gminy sąd powinien stwierdzić jej nieważność lub niezgodność z prawem. W przypadku badania zgodności z prawem uchwały, która została wydana na podstawie np. przepisu gminnego, przepis ten nie wiąże sądu administracyjnego²².

Przed upływem 30 dni od dnia doręczenia uchwały organowi nadzoru zaskarżenie jej do sądu administracyjnego jest niedopuszczalne²³, w tym czasie organ nadzoru może we własnym zakresie orzec o nieważności uchwały, czy zarządzenia, po upływie tego terminu organ nadzoru traci kompetencje do stwierdzenia nieważności określonego aktu. Aby wyeliminować sprzeczny z prawem przepis przysługuje organowi nadzoru możliwość zaskarżenia go do sądu administracyjnego²⁴.

Wszczęcie postępowania nadzorczego następuje wówczas, gdy zachodzi podejrzenie o naruszenie prawa przez działalność organów samorządu terytorialnego, dotyczącą przede wszystkim stanowiących aktów. Celem wszczęcia postępowania jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego o sprzeczności zarządzenia, czy uchwały z prawem. Nie wszczyna się takiego postępowania w stosunku do każdego aktu przekazanego wojewodzie, a jedynie do tych, które naruszają prawo. W przypadku wydania przez wojewodę pisma, odmawiającego podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, niedopuszczalna jest na nie skarga do NSA, gdyż pismo takie nie

¹⁹ Wyrok NSA z 20.3.1996 r., SA/Gd 1256/95, OSS 1996, nr 4, poz. 429.

²⁰ Wyrok NSA z 11.5.1993 r., SA/Wr 258/93, OSP 1993, nr 3, poz. 52.

²¹ Wyrok NSA z 29.8.1991 r., SA/Wr 553/91, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 5, s. 69.

²² Wyrok NSA z 9.2.1994 r., SA/Gd 2470/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 103.

²³ Postanowienie NSA z 9.12.1994 r., I SA 1706/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 144.

²⁴ Wyrok NSA z 30.10.1996 r., III SA 838/96, „Wspólnota” 1997, nr 20, s. 26.

jest decyzją administracyjną²⁵. W stosunku do aktów, do których zachodzi podejrzenie o nielegalność, rozpatrywanie sprawy należy zakończyć w tej fazie postępowania (fazie wstępnej), o ile to podejrzenie okazało się niezasadne, chyba, że na tym etapie nie jest możliwe zbadanie naruszeń, w takiej sytuacji przeprowadza się postępowanie wyjaśniające.

Wszczęcie postępowania nadzorczego przez wojewodę następuje z urzędu, który również z urzędu musi zbadać swoją właściwość w tej sprawie. Nie mniej jednak, jak się wypowiedział NSA w postanowieniu z 24.4.1995 r.²⁶, wniesienie do wojewody podania o stwierdzenie nieważności aktu samorządu terytorialnego z powodu jego niezgodności z prawem jest skierowaniem żądania do organu właściwego w sprawie. Zajęcie stanowiska w związku z takim żądaniem kończy się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, bądź udzieleniem informacji o braku podstaw do jego wydania. Inaczej NSA wypowiedział się w tej kwestii, w wyroku z 8.4.1992 r.²⁷, stanął on wówczas na stanowisku, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego prowadzi zawsze z urzędu, a nie na wniosek osób trzecich. Brak reakcji na pismo żądające stwierdzenia nieważności uchwały, według sądu, nie jest bezczynnością organu nadzoru. Organy nadzoru nie są zobowiązane do podejmowania postępowania nadzorczego na mocy żądania osoby trzeciej, chociaż jeżeli uznają, że wniosek zasługuje na uwzględnienie, mogą wszcząć postępowanie, ale z urzędu.

W toku fazy wszczęcia postępowania do obowiązków wojewody należy przeprowadzenie analizy aktu pod względem zachowania wymogów formalnych (m.in. dotyczących wymaganych podpisów, czy załączników). Wojewoda w zakresie przyznanych przez ustawę kompetencji może oceniać jedynie zgodność z prawem badanego aktu (kryterium nadzoru), w obszarze swojej właściwości miejscowej i rzeczowej. Jeżeli przedmiot badanego aktu dotyczy również właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej, wojewoda powinien jej przesłać analizowany akt, w celu przeprowadzenia badania tych przepisów, które należą do zakresu spraw finansowych, aby izba orzekła o ich zgodności z prawem. O legalności pozostałych przepisów orzeka wojewoda we własnym zakresie.

Realizacja zadań nadzorczych nad samorządem terytorialnym przez wojewodę nie musi mieć osobistego charakteru, gdyż do ich wykonywania

²⁵ Wyrok NSA z 23.1.1992 r., SA/Po 69/92, ONSA 1992, nr 2, poz. 34.

²⁶ Postanowienie NSA z 24.4.1995 r., II SA 105/95, ONSA 1996, nr 2, poz. 81.

²⁷ Wyrok NSA z 8.4.1992 r., SA/Wr 15/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 39.

może on upoważnić pracowników urzędu wojewódzkiego²⁸. Wojewoda może w formie pisemnej upoważnić pracowników urzędu wojewódzkiego, zajmujących określone stanowiska lub posiadających odpowiednie kwalifikacje, niezatrudnionych w jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, do wykonywania określonych zadań.

3. Postępowanie wyjaśniające

Postępowanie wyjaśniające przeprowadzane jest w celu ustalenia zgodności z prawem badanego aktu. W trakcie przeprowadzania czynności wyjaśniających wojewoda ma prawo żądać informacji oraz danych, które dotyczą funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a mają związek z przedmiotem badanej uchwały lub zarządzenia. W tej fazie postępowania organ nadzoru zobowiązany jest do wyjaśnienia, czy organ wydający akt, ze względu na wagę podejmowanej sprawy, był zobligowany przez prawo do skonsultowania się z innym organem przed podjęciem analizowanej uchwały²⁹ (czy zarządzenia). Badaniu podlega również okoliczność, czy nastąpiło zatwierdzenie, bądź uzgodnienie przez inny organ, o ile prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia od zajęcia stanowiska przez ten organ.

Przy podejmowaniu właściwych aktów, konieczne jest uzyskanie zgody w określonej prawem formie, czy poznanie stanowiska innego organu administracji publicznej, w świetle linii orzeczniczej wypracowanej przez sądownictwo administracyjne, uznaje się, iż niespełnienie powyższego warunku skutkuje nieważnością takiego aktu³⁰.

W toku postępowania wyjaśniającego jako dowód, o czym mówi kodeks postępowania administracyjnego³¹ w art. 75 § 1, należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Dowodem mogą być wszelkie dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

²⁸ Wyrok NSA z 7.10.1991 r., SA/Wr 941/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 5.

²⁹ Wyrok NSA z 15.12.1992 r., SA/Po 1815/92, „Wspólnota” 1993, nr 12, s. 14.

³⁰ K. Klonowski, *Analiza jednolitości orzecznictwa NSA w sprawach z zakresu skarg organów nadzoru na uchwały rad gmin*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego w sprawach samorządowych*, (red.) J. Filipek, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2002, s. 108.

³¹ Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), ustawa dalej cytowana jako k.p.a.

Przepisy nie przesądzają o formie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, nie oznacza to jednak, że organy samorządu terytorialnego, których akt jest przedmiotem wyjaśnień, nie mogą uczestniczyć w postępowaniu. Wręcz przeciwnie, muszą one mieć możliwość reprezentowania swoich racji w toku przeprowadzania czynności wyjaśniających, dlatego też organ nadzoru, który wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, zarządzenia zawiadamia zainteresowany organ o podjętych czynnościach. Istotne jest umożliwienie, przedstawicielowi organu, który wydał badany akt, złożenia wyjaśnień zarówno co do celów jego wydania, jak i do okoliczności poprzedzających jego przyjęcie³².

Kluczowe znaczenie będzie miało nie tylko badanie samej uchwały, bądź zarządzenia, ale również analiza szeregu czynności towarzyszących podjęciu takiego aktu. Do tych czynności można zaliczyć m.in. badanie, czy dany akt został wydany przez właściwy organ, czy został on uchwalony przy ustawowo przewidzianej większości głosów „za”, czy nastąpiło zajęcie stanowiska przez inny organ, jeżeli ustawa tak przewiduje.

Badanie legalności aktów organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nie może ograniczać się do ich porównywania z przepisem kompetencyjnym stanowiącym podstawę prawną. Badanie to musi się rozciągać na wszystkie etapy procesu stosowania prawa, gdy jest on zakończony podjęciem uchwały, zarządzenia. Od analizy nie jest również wolna prawidłowość ustaleń faktycznych, jeśli prawo materialne uzależnia określone rozstrzygnięcie od przesłanek faktycznych³³.

Wojewodzie, jako organowi nadzoru nad samorządem terytorialnym przysługuje, w momencie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, bądź w toku tego postępowania, prawo wstrzymania wykonania tych aktów. Wstrzymania wykonania nie stosuje się do uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego. Wstrzymanie wykonania uchwały, czy zarządzenia następuje w drodze postanowienia, gdyż dotyczy ono kwestii wynikłych w toku postępowania, a nie rozstrzyga o istocie sprawy (art. 123 k.p.a.) i zależy od swobodnego uznania organu nadzorczego.

³² W. Chróścielewski, *Postępowanie w sprawach poddanych nadzorowi wojewody*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 96.

³³ Wyrok NSA z 11.5.1993 r., SA/Wr 432/93, OSP 1995, nr 2, poz. 28.

4. Formy zakończenia postępowania nadzorczego

Podstawową formą kończącą postępowanie nadzorcze jest stwierdzenie nieważności zarządzenia lub uchwały organu samorządu terytorialnego. To władcze rozstrzygnięcie ma charakter weryfikacyjny i jest dokonywane dopiero po ustanowieniu właściwego aktu przez organy samorządu, a więc *ex post*. Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia może dotyczyć całości, bądź poszczególnych jej przepisów³⁴. O nieważności badanego aktu, czy przepisu orzeka się w przypadku rażącego naruszenia prawa, gdy mamy do czynienia z nieistotnym naruszeniem porządku prawnego formą kończącą postępowanie nadzorcze jest wskazanie, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności powinno być zdeterminowane zajęciem przesłanek dotyczących kwalifikowanej, materialnej wady aktu³⁵. Data doręczenia właściwemu organowi zawiadomienia informującego o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności jego uchwały lub zarządzenia przez organ nadzoru nie ma znaczenia dla oceny zgodności z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego, wydanego w terminie 30 dni od dnia doręczenia badanego aktu³⁶.

Istotne naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwały, zarządzenia organu samorządu terytorialnego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego (art. 156 k.p.a.)³⁷, gdyż nie muszą występować określone w tym przepisie przesłanki³⁸. Przepisy poszczególnych ustaw ustrojowych (o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim) tworzą samodzielną podstawę wszczęcia postępowania nadzorczego i w końcowym jego etapie wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia.

Według kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, gdy: została ona wydana z naruszeniem przepisów o właściwości; była wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie; była niewykonalna w dniu jej wydania, a jej niewykonalność ma trwały charakter; w przypadku jej wykonania

³⁴ Wyrok NSA z 26.6.1996 r., I SA/Wr 627/96, „Wspólnota” 1997, nr 21, s. 26.

³⁵ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 209–210.

³⁶ Wyrok NSA z 6.4.1993 r., SA/Lu 1189/92, ONSA 1994, nr 3, poz. 90.

³⁷ Wyrok NSA z 18.9.1990 r., SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2.

³⁸ Wyrok NSA z 26.3.1991 r., SA/Wr 81/91, „Wspólnota” 1991, nr 26, s. 14.

wywołałaby czyn zagrożony karą; zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa³⁹.

Przesłanki wymienione wyżej nie determinują stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia. Podzielić należy w tym względzie pogląd NSA wyrażony w wyroku z 11.2.1998 r.⁴⁰, w którym wskazuje rodzaje naruszeń przepisów o charakterze istotnym, skutkujących nieważnością uchwały, opierając się jednak na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych. Sąd administracyjny zalicza do nich naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (zarządzeń); podstawy prawnej wydawania uchwał (zarządzeń); przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, zarządzeń, (naruszenie przez uchwałę, zarządzenie przepisów proceduralnych będzie skutkowało nieważnością powyższych aktów, jako naruszenie istotne jedynie wówczas, gdy na skutek takiego naruszenia zapadła uchwała, czy zarządzenie o odmiennej treści, w stosunku do regulacji, która by wystąpiła przy braku takiego naruszenia⁴¹); przepisów prawa ustrojowego; przepisów prawa materialnego, przez wadliwą ich wykładnię.

Istotnym naruszeniem prawa będzie nadanie uchwale, zarządzeniu mocy wstecznej w stosunku do daty ich ogłoszenia, co stanowi podstawę stwierdzenia nieważności,⁴² przepisy nie dają uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego z mocą wsteczną⁴³, wprowadzenie takich rozwiązań narusza konstytucyjną zasadę państwa prawnego⁴⁴.

Stanowienie przez organy samorządu terytorialnego przepisów powszechnie obowiązujących podlega ograniczeniu do spraw publicznych o charakterze lokalnym⁴⁵, lub regionalnym, w zależności od tego, czy powyższe akty stanowią organy gminy, powiatu, bądź samorządowego województwa, dodatkowym ograniczeniem, któremu podlega uprawnienie do stanowienia przepisów miejscowych w zakresie zadań własnych jest regulacja tej materii przepisami wyższego rzędu⁴⁶, materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały, zarządzenia organów stanowiących, bądź wykonawczych samorządu terytorialnego, nie może być podejmowana w odrębnych przepisach prawa o charakterze powszechnie

³⁹ Art. 156, § 1 k.p.a.

⁴⁰ Wyrok NSA z 11.2.1998 r., II SA/Wr, 1459/97, OSS 1998, nr 3, poz. 79.

⁴¹ Wyrok NSA z 27.1.1995 r., SA/Rz 58/94, OSS 1996, nr 3, poz. 87.

⁴² Wyrok NSA z 31.3.1992 r., SA/Wr 298/92, ONSA 1992, nr 2, poz. 42.

⁴³ Wyrok NSA z 26.6.1996 r., I SA/Wr 628/96, OSS 1996, nr 4, poz. 126.

⁴⁴ Wyrok NSA z 17.2.1993 r., SA/Gd 1836/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 78.

⁴⁵ Wyrok NSA z 15.6.1993 r., SA/Kr 524/93, „Wokanda” 1993, nr 11, s. 24.

⁴⁶ Wyrok NSA z 22.2.1994 r., SA/Wr 2248/93, „Wspólnota” 1994, nr 38, s. 20.

obowiązującym⁴⁷. Przekroczenie uprawnień przez organy samorządu terytorialnego w przedmiocie stanowienia aktów prawa miejscowego może rodzić nieważność takich przepisów. Uchwała, zarządzenie właściwych organów nie mogą w żadnym przypadku, będąc aktem prawa miejscowego wprowadzać ograniczeń o charakterze administracyjno-prawnym, gdyż normy takie mogą być określane wyłącznie w drodze ustawowej⁴⁸.

Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia po upływie roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi ich przedłożenia, bądź są one aktem prawa miejscowego. Stwierdzenie w każdym czasie nieważności aktów prawa miejscowego jest związane z tym, iż stanowiąc, istotny element systemu źródeł prawa, współtworzą one usankcjonowany wolą państwa katalog źródeł prawa, pozostając we wzajemnych, uporządkowanych relacjach zapewniających jedność spójność i zupełność tego systemu⁴⁹. Roczny termin do stwierdzenia nieważności uchwały, zarządzenia organu samorządu terytorialnego odnosi się do samej możliwości orzekania. W przypadku, gdy uchybiono obowiązkowi przedłożenia aktu właściwego organu w ustawowym terminie, upływ roku od daty jego podjęcia nie stanowi przeszkody do stwierdzenia jej nieważności każdym czasie⁵⁰.

Stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały lub zarządzenia wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Orzeczenie wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały, zarządzenia ma charakter deklaratoryjny i działa *ex tunc*⁵¹.

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda nie stwierdza nieważności aktu, ogranicza się jedynie do wskazania, że zarządzenie lub uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

5. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego

Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi

⁴⁷ Wyrok NSA z 25.8.1994 r., SA/Gd 1260/94, OSS 1996, nr 2, poz. 47.

⁴⁸ J. Stelmasiak, *Wybrane zagadnienia dotyczące orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w okresie przemian ustrojowych*, (red.) S. Zieliński, Radom 2001, s. 97.

⁴⁹ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 29.

⁵⁰ Wyrok SN z 9.9.1993 r., III ARN 42/93, OSNC 1994, z. 5, poz. 111.

⁵¹ Wyrok NSA z 12.10.1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

do sądu administracyjnego. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego jest nieodłącznym jego składnikiem. Jak mówi kodeks postępowania administracyjnego można odstąpić od uzasadnienia, gdy zostało uwzględnione żądanie strony⁵². Organ może również odstąpić od uzasadnienia, gdy z przepisów ustawy wynika możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa, czy porządek publiczny.

W uzasadnieniu faktycznym rozstrzygnięcia nadzorczego w szczególności powinny być wskazane: fakty, które organ uznał za udowodnione; dowody, na których organ się oparł; przyczyny, z powodu których innym dowodom organ odmówił wiarygodności oraz mocy dowodowej.

W uzasadnieniu faktycznym mogą również znaleźć się inne elementy, w zależności od podejmowanego problemu. Uzasadnienie prawne powinno przede wszystkim zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, wraz z przytoczeniem przepisów prawa, których dotyczy naruszenie⁵³.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru zobowiązany jest wykazać naruszenie prawa, nawet, gdy w ustawie o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie wojewódzkim brak jest określenia rodzajów naruszeń prawa skutkujących stwierdzeniem nieważności wadliwej uchwały, zarządzenia, ponieważ nie może to oznaczać swobody działania organu nadzoru⁵⁴. W uzasadnieniu prawnym rozstrzygnięcia wojewoda, jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym, powinien wykazać naruszenie prawa poprzez wykładnię określonego przepisu i jego zastosowanie do danej regulacji przyjętej w uchwale lub zarządzeniu organu samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie ma podstawowe znaczenie dla wyjaśnienia sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, gdyż sporządzenie poprawnego ze względu na treść, zakres metodologiczny i formalny, uzasadnienia pozwala na przekonanie adresata aktu, co do zasadności stanowiska przyjętego przez organ nadzoru, a w konsekwencji, o braku podstaw do zaskarżenia go do sądu administracyjnego⁵⁵. Dodatkowo organ nadzoru, wydający rozstrzygnięcie, powinien wyjaśnić na żądanie strony (w tym wypadku organu samorządu terytorialnego) wątpliwości, co do treści aktu⁵⁶.

⁵² Art. 107 k.p.a.

⁵³ Por. art. 107 § 3 k.p.a.

⁵⁴ Wyrok NSA z 20.4.1999 r., II SA/Wr 606/98, OSS 1999, nr 3, poz. 86.

⁵⁵ Z. Kmiecik, *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3, s. 32.

⁵⁶ Art. 113 § 2 k.p.a.

Obok uzasadnienia rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać pouczenie o możliwości zaskarżenia go do sądu administracyjnego. W przypadku, gdy ustawa nie przewiduje środków odwoławczych, organ nadzoru wydający rozstrzygnięcie powinien pouczyć stronę o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego dopiero po uprzednim zwróceniu się do tegoż organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa⁵⁷.

6. Odpowiedzialność wojewody za szkody wyrządzone aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym

Odpowiedzialność odszkodowawcza wojewody ma bezpośredni związek z unieważnieniem prawidłowej uchwały, czy zarządzenia. Sporną kwestią jest odpowiedzialność za szkody wyrządzone na skutek wstrzymania wykonania odnośnego aktu, gdyż prawo przyznaje takie uprawnienie w przypadku wszczęcia postępowania nadzorczego nie obwarowując go dodatkowymi przesłankami. Zastosowanie tego środka zależy od uznania organu prowadzącego postępowanie nadzorcze, gdy jeszcze nie jest wiadomo, czy stwierdzona będzie nieważność badanego aktu. Wojewoda nie może wstrzymywać wykonania każdej uchwały, bądź zarządzenia organu samorządu terytorialnego, a jedynie te w stosunku, do których została uruchomiona procedura nadzorcza. W sytuacji, gdy akt organu samorządu podlegający nadzorowi, nie jest dotknięty żadną wadą i nie budzi to żadnych wątpliwości, a wojewoda wstrzymał wykonanie takiego aktu, to za szkodę wynikającą z tego tytułu, ponosi on odpowiedzialność. Odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi on również w przypadku stwierdzenia nieważności zgodnej z prawem uchwały lub zarządzenia. Podstawą dochodzenia odszkodowania jest orzeczenie o naruszeniu prawa przez organ nadzoru wydane w wyniku wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez uprawnione podmioty i w przewidzianym ustawowo terminie.

Odpowiedzialność odszkodowawcza wojewody ma związek również z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego jego zakresowi nadzoru, a w stosunku do którego, w ramach przysługujących kompetencji nie uruchomił on odpowiedniego postępowania mającego na celu derogację wadliwego aktu z porządku prawnego. Stwierdzenie nieważności nielegalnej uchwały (zarządzenia) jest nie tylko

⁵⁷ Postanowienie NSA z 23.10.1997 r., I SA/Po 845/97, OSS 1998, nr 2, poz. 62.

podstawowym środkiem nadzoru, ale również obowiązkiem wojewody, gdyż na mocy przyznanych przez ustawy kompetencji organy nadzoru powinny strzec przed istotnymi naruszeniami prawa przez organy samorządu. Dla zaistnienia odpowiedzialności musi być również wykazana szkoda, która powinna mieć związek z procesem nadzorczym, nie wystarczy sam brak stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia.

W przypadku powzięcia przez wojewodę wiadomości o wydaniu właściwego aktu jego obowiązkiem jest zbadanie legalności tych przepisów, gdy nie unieważni on sprzecznej z prawem uchwały lub zarządzenia oraz nie wstrzyma ich wykonania, skarb państwa będzie ponosił współodpowiedzialność z właściwą jednostką samorządu terytorialnego wobec poszkodowanego⁵⁸. Odpowiedzialność za wyrządzone szkody będzie również ciążyć na wojewodzie, gdy on sam bezpośrednio nie dokonuje określonych prawem czynności nadzorczych, a przeprowadzają to postępowanie w jego imieniu pracownicy urzędu wojewódzkiego, którym powierzył prowadzenie danych spraw. Nie jest niezbędna z punktu widzenia odpowiedzialności za szkodę przesłanka osobistego analizowania legalności nadzorowanego przepisu przez wojewodę.

W przypadku stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności aktu lub ustalenia przeszkody prawnej uniemożliwiającej stwierdzenie jego nieważności, strona, która poniosła szkodę, może domagać się odszkodowania.

7. Zakończenie

Wojewoda, podobnie jak pozostałe organy nadzoru, może wkraczać w działalność samorządu terytorialnego jedynie w przypadkach określonych ustawami, jego kompetencje powinny wynikać bezpośrednio z ustawy, a nie z przepisów wykonawczych. Nie może on sprawować nadzoru nad orzecznictwem organów samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, jeżeli nie wynika to wprost z przepisów prawa⁵⁹.

Wojewoda, jako organ nadzoru ma prawo żądać informacji i danych, które dotyczą organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonywania przysługujących uprawnień

⁵⁸ R. Szczepaniak, *Problem odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 26.

⁵⁹ Wyrok NSA z 25.7.1991 r., II SA 568/91 ONSA 1991, nr 3-4, poz. 72.

nadzorczych. Obowiązek informacyjny związany jest zatem z zakresm sprawowanego nadzoru, poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie muszą udzielać informacji w każdej sprawie, a jedynie w tej, co do której zachodzi podejrzenie o naruszenie prawa. Zakres żądania dotyczącego danych i informacji nie może przekraczać ram nakreślonych przez kryteria nadzoru, musi być tutaj zachowany warunek niezbędności dla wykonywania kompetencji nadzorczych. Uprawnienia informacyjne wyprzedzają samo rozstrzygnięcie nadzorcze.

W sytuacjach nadzwyczajnych wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego, które stanowią wezwanie do dokonania określonej czynności, a nie stanowią rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych⁶⁰. Wojewoda w szczególnych przypadkach może również zażądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, co wynika z art. 19 ustawy o administracji rządowej w województwie⁶¹, wobec każdego pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa. Takich środków personalnych może on użyć, podobnie jak przy wydawaniu poleceń, jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych (zagrożenie życia, zdrowia lub mienia, zagrożenie środowiska, bezpieczeństwa państwa, utrzymanie porządku publicznego, ochrona praw obywatelskich, zapobieganie klęskom żywiołowym, usuwanie ich skutków itp.), a dodatkowym warunkiem, niezbędnym dla wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest naruszenie prawa przez daną osobę.

Uprawnienie żądania wszczęcia postępowania ma charakter wyjątkowy i jest ograniczone czasowo do trwania stanu zagrożenia⁶². Występuje tutaj również ograniczenie przedmiotowe do spraw mających swoje źródło w sytuacjach nadzwyczajnych, więc bezpośrednio związanych z zagrożeniem życia, zdrowia, bezpieczeństwa, czy porządku publicznego.

Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 października 2000 r.⁶³ wojewoda ma obowiązek publikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym każdej uchwały jednostki samorządu terytorialnego, która została mu prawidłowo przedłożona do kontroli, a jej nieważność, czy niezgodność z prawem nie została orzeczona przez

⁶⁰ E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 122.

⁶¹ Ustawa z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie, (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).

⁶² *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, (red.) J.M. Majchrowski, Gorzów Wielkopolski 1999, s. 117.

⁶³ Wyrok NSA z 30.10.2000 r., OSA 2000, nr 3-4, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 5, s. 58.

organ nadzoru. Odmowa publikacji uchwały niesie za sobą takie same skutki prawne, jak stwierdzenie nieważności w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego. Ten rodzaj beczynności organu administracji rządowej jest niedopuszczalny z punktu widzenia obowiązującego prawa. Nie opublikowanie uchwały jest istotną ingerencją w uprawnienia samorządu i stanowi obejście przepisów o nadzorze wojewody nad działalnością komunalną⁶⁴.

W zakresie funkcjonowania systemu nadzoru nad samorządem terytorialnym występuje zasada zawężającej wykładni przepisów dotyczących nadzoru, organ sprawujący nadzór powinien dokonywać wykładni w sposób zobiektywizowany⁶⁵. Realizowanie przez wojewodę ustawowych obowiązków nadzorczych mających związek z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, musi być ściśle wykonywane według litery prawa, gdyż jest to ingerencja w zakres samodzielności samorządu terytorialnego.

⁶⁴ W. Czerwiński, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 października 2000 r. (OSA 3-4/00)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 5, s. 59.

⁶⁵ *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 637.