

# Kamil Sikora

---

## Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej

---

Studia Iuridica Lublinensia 3, 189-209

---

2004

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KAMIL SIKORA

## Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej

*The idea of supervision in administrative law*

Terminu „nadzór” używa się w prawie polskim w różnych znaczeniach. Nie ma ogólnej definicji nadzoru w prawie administracyjnym, a instytucje określane tym mianem można spotkać także w innych gałęziach polskiego prawa.<sup>1</sup>

Ustalenie prawnej treści instytucji nadzoru – zarówno w przepisach prawa, jak i w doktrynie – nie jest łatwe. Różnorodność sytuacji, w których termin ten znajduje zastosowanie, bardzo utrudnia jego zrozumienie, a dowolność w kształtowaniu tego pojęcia zaciera granice między nadzorem a instytucjami pokrewnymi takimi jak kontrola czy kierownictwo.

Instytucja nadzoru znana jest w historii administracji od dawna. Jak wiele rozwiązań prawnych, z biegiem lat ulegała ona znacznym modyfikacjom. Początki procesu historycznego, którego rezultatem było ukształtowanie się pojęcia nadzoru, odnieść można do średniowiecza – do rozkwitu monarchii stanowych o scentralizowanej administracji, w których prawo monarchy do najwyższego nadzoru i kontroli uznawane było za jedną z naczelnych prerogatyw głowy państwa.<sup>2</sup> Właściwy jednak rozwój klasycznej doktryny nadzoru państwowego związany był z kształtowaniem się modelu nowoczesnej administracji, poczynając od rozwoju biurokracji państwa policyjnego, a następnie administracji państwa prawnego. Teoretyczne koncepcje związane z ideą państwa prawnego i powstaniem w jej ramach tzw. państwowej teorii samo-

---

<sup>1</sup> G. Rejman, *Odpowiedzialność karna za niewłaściwe wykonywanie nadzoru w zespolonym działaniu*, Warszawa 1972.

<sup>2</sup> L. Szamel, *Legal Problems of Socialist Public Administrative Management*, Budapeszt 1973, s. 104.

rządu terytorialnego wpłynęły na ukształtowanie się instytucji nadzoru w jej klasycznym kształcie.<sup>3</sup>

Nadzór stał się jednym z podstawowych środków prawnych pozwalających na realizację ogólnych celów politycznych państwa. Przez oddziaływanie na organy samorządu lokalnego umożliwiał sterowanie przez państwo inicjatywami lokalnymi, mającymi na celu ochronę interesów obywateli.

Dla wyjaśnienia treści pojęć prawnych często nieodzowne jest odwołanie się do przeszłości. Instytucje prawne często są produktem historycznego rozwoju i podlegają jego prawom. Mają swój początek, formy przejściowe, apogeum rozwoju i okres schyłkowy. Przedstawione uwagi odnoszą się również do instytucji nadzoru.

Proces historyczny, w wyniku którego doszło do powstania instytucji nadzoru, sięga swymi korzeniami nie tylko w XVIII i XIX wiek, lecz jego początki wyprzedzają epokę tworzenia się zrębów nowoczesnej administracji.

Pojęcie nadzoru wiązało się od wieków z pojęciem zorganizowanych działań ludzkich. Na istnienie pewnych szczególnych form działania aparatu administracyjnego, zbliżonych swoim przeznaczeniem do instytucji dzisiejszego nadzoru, można wskazać już w bardzo dawnych organizacjach państwowych. Państwo – jak każda inna organizacja – nie mogło się obyć bez mechanizmów pozwalających na kontrolę i korektę (w razie konieczności) tych działań swoich członków, które miały znaczenie dla realizacji przez organizację państwową jej celów gospodarczych i politycznych.<sup>4</sup>

W przypadku nadzoru można stwierdzić jedynie, że potrzebę jego powstania stworzyła konieczność kontroli i egzekucji wydawanych przez ośrodek władzy państwowej poleceń, a wraz z tym, jak życie państwa podlegało coraz bardziej wszechobecnej i wszechogarniającej reglamentacji prawnej, nadzór stawał się instytucją państwową.<sup>5</sup> Decydujące znaczenie miał cały proces powstawania biurokratycznego systemu organów państwowych, oparte na nowoczesnym systemie administracji państwowej.

W celu poznania instytucji nadzoru należy odwołać się do pojęcia niezmiernie bliskiego nadzorowi, lecz dziś chyba już zapomnianego, a mianowicie do pojęcia „policja”. Swoimi korzeniami sięga ono do starożytnej Grecji – termin ten pochodzi od greckiego „politea”, którym to Grecy określali ustrój państwa. Oznaczał on jednak raczej ustrój idealny, o silnej jednolitej władzy i związanej z nią organizacji całego życia społecznego, niż ustrój realnie istniejący.<sup>6</sup>

Od czasów średniowiecza pojęcie policji wiązało się z różnorodnym zespołem funkcji władz gminnych lub miejskich, mających na celu utrzymanie

---

<sup>3</sup> A. Filipowicz, *Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1, s. 53.

<sup>4</sup> A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984, s. 18.

<sup>5</sup> L. Szamel, *op. cit.*, s. 104–105.

<sup>6</sup> A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru...*, s. 16–17.

porządku publicznego. Wraz z rozwojem miast utrzymanie porządku stawało się coraz trudniejsze i wymagało coraz bardziej rozbudowanego aparatu. Szczególne znaczenie odgrywał on w miastach stołecznych, gdzie znajdowały się rezydencje monarchów, trudno bowiem byłoby pozostawić troskę o bezpieczeństwo i wygodę monarchy jedynie jednostkom municypalnym. Z tego powodu policja miejska szybko stała się jednym z organów administracji państwowej, stąd też wynika podwójne znaczenie terminu policja – określającego przez dłuższy czas jednocześnie funkcje administracji wewnętrznej, jak i zespół wyspecjalizowanych organów w ochronie porządku prawnego i bezpieczeństwa publicznego.<sup>7</sup>

Stopniowo wykonywanie funkcji policji przestało dotyczyć jedynie miast i tego typu działalność została rozciągnięta na całe terytorium państwa. Nie jest więc rzeczą przypadku, iż pierwsze dzieło dotyczące policji powstało we Francji, gdzie podporządkowanie miast państwowym władzom policyjnym dokonane zostało już za panowania Ludwika XIV, a jego autorem był N. Delamare – zastępca generalnego dyrektora policji paryskiej. Według Delamare'a w zakres pojęcia policji wchodziły następujące formy działania administracji: nadzór religijny, nadzór nad obyczajami, nadzór nad jakością i obfitością artykułów spożywczych, nadzór nad przestrzeganiem przez poddanych porządku prawnego, nadzór nad działalnością handlową, przemysłową, naukową, opieka nad chorymi, ubogimi, inwalidami etc.<sup>8</sup>

Jeszcze szerzej pojmowano policję w państwach niemieckich, gdzie służyć ona miała zapewnieniu dobrobytu i potęgi państwa za pomocą drobnozgodowej ingerencji w życie poddanych. Istotne znaczenie dla rozwoju nauki w państwach niemieckich miały poglądy jednego z wybitnych przedstawicieli niemieckiego Oświecenia – Chrystiana Wolffa, który stworzył spójny system zawierający teoretyczny i praktyczny wykład nauki o policji. Stworzył on całą teorię działania administracji państwowej, wskazując przede wszystkim na więzy między celami państwa a rolą pełnioną przez panującego.<sup>9</sup>

Koniec XVIII i początek XIX wieku to okres, w którym wykształca się druga obok nadzoru policyjnego odmiana nadzoru – nadzór jako instytucja prawna. Jej powstanie wiąże się ze zmianami organizacyjnymi w administracji. Do katalogu podstawowych praw obywatelskich należało nie tylko prawo obywateli do wpływania na skład naczelnych organów przedstawicielskich, lecz także prawo do udziału obywateli w zarządzaniu ich sprawami na szczeblu lokalnym. Zgodnie z propagowanym poglądem, iż jednostka terytorialna powinna rządzić się sama, a nie być zarządzana przez centralną admini-

---

<sup>7</sup> Z. Cybichowski, *Encyklopedia prawa publicznego*, z. 10, Warszawa 1928, hasło – policja oraz A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru...*, s. 19.

<sup>8</sup> N. Delamare (1639–1728) był autorem dzieła *Traite de la police...*, wydanego w Paryżu w latach 1707–1738, zob. także M. Roztorowski, *Historia powszechna, wiek XVIII*, Warszawa 1980, s. 162; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1984.

<sup>9</sup> J. B. Oczapowski, *Historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1982, s. 69 i n.

stracę państwową, zaczęto domagać się powoływania samorządów lokalnych, kierujących samodzielnie i niezależnie od władz państwowych sprawami lokalnymi.<sup>10</sup>

Od początku istnienia nowych organów samorządowych kwestią o zasadniczym znaczeniu było określenie ich stosunku do organów państwowych. Postulat decentralizacji zarządzania państwem stał się przyczyną powstania i rozwoju instytucji nadzoru odnoszącego się do stosunków wewnątrz szeroko pojmowanego aparatu administracyjnego w państwie. Samorząd lokalny, zlikwidowany przez monarchie absolutne, przetrwał w Europie kontynentalnej w ograniczonych formach, podczas gdy w Anglii, a także w USA, zachował swoją ciągłość rozwoju.

Różnica między systemami nazywanymi anglosaskimi a systemami samorządowymi, wprowadzonymi w XIX wieku w państwach europejskich, polegała przede wszystkim na stosunku samorządowych organów przedstawicielskich i wykonawczych do zawodowego aparatu administracji państwowej. W systemie anglosaskim istniał nadzór sądowy sprawowany przez scentralizowany aparat sądów powszechnych, w gestii których zawsze znajdowały się sprawy dotyczące funkcjonowania samorządu lokalnego i administracji różnych szczebli.<sup>11</sup> Na kontynencie warunki powstania samorządu były jednak bardziej złożone, dlatego też kwestia kształtu prawnego nadzoru nad samorządem była rozwiązywana w sposób odmienny. Decydowały tutaj inne warunki polityczne i społeczne, inne tradycje, inna rola administracji i sądów. Nigdzie również koncepcja nadzoru sądowego nie została przyjęta w takim zakresie, jak istniała ona w systemach anglosaskich.

Rozwój samorządu i instytucji nadzoru wiązać należy z wprowadzeniem we Francji przez konstytuante reformy zarządzania państwem w 1789 roku. Reforma ta polegała na zbudowaniu w skali całego państwa jednolitego systemu administracji lokalnej opartej na organach wybieralnych, niezależnych od władzy wykonawczej na szczeblu centralnym. Ustawodawstwo rewolucyjne tego okresu uznawało naturalne prawo gminy do samorządu i dzieliło funkcje organów samorządowych na własne i delegowane. Nad czynnościami z zakresu administracji, wykonywanymi przez organy gminne w ramach funkcji własnych, państwo sprawować miało nadzór, którego podstawowym środkiem była prawna możliwość uchylecia sprzecznych z prawem decyzji władz gminnych. Pomimo krótkiego okresu obowiązywania ustawodawstwa z 1789 r., miało ono poważny wpływ na rozwiązania prawne w innych państwach europejskich, a koncepcja podziału zadań samorządowych stała się podstawową formą rozwiązywania kwestii uprawnień tego typu organów. Ostatecznie francuska reforma gminna została zarzucona w 1800 r., ale jej

---

<sup>10</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce – zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 14.

<sup>11</sup> L. Bar, *Sądowa kontrola administracji w Anglii*, Warszawa, s. 105 i n.

znaczenie było dla systemu kontynentalnego daleko większe, niż mogłoby to wynikać z czasu jej bezpośredniego obowiązywania.<sup>12</sup>

Nadzór stał się więc pojęciem ze sfery ustrojowego aparatu państwowego. Organy samorządu nie miały z reguły wpływu na funkcjonowanie scentralizowanego systemu organów administracji rządowej, podczas gdy te ostatnie wyposażone były w uprawnienia do nadzorowania działalności samorządu. Wraz z rozwojem instytucji samorządowych tworzone były również typowe formy nadzoru nad nimi. Wskazać tutaj można środki nadzoru wobec osób pełniących funkcje w organach nadzoru, jak np. wymóg zatwierdzenia wyboru na określone stanowisko, zawieszenie i odwołanie ze stanowiska oraz środki odnoszące się bezpośrednio do aktów organów samorządowych – przykładowo zawieszenie i uchylenie aktów samorządowych, zgłaszanie w stosunku do nich sprzeciwu, co z reguły łączyło się z zawieszeniem działania aktu lub z niewprowadzeniem go w życie. Większość samorządowych systemów europejskich знаła te lub inne formy ingerencji nadzorczej ze strony organów państwa. Zarówno sytuacja prawna samorządu, jak i problematyka nadzoru – a w szczególności lista dopuszczalnych środków nadzoru – były z reguły określane w aktach rangi ustawy. Prymat ustawy w określaniu pozycji samorządu w stosunku do organów administracji rządowej wynikał z chęci zagwarantowania samorządowi takiego zakresu samodzielności, jaki dopuszczalny był ze względu na konieczność realizacji przez cały aparat administracji publicznej interesów ogólnopaństwowych, ale także z konieczności zapewnienia rzeczywistej samodzielności, a więc takiej samodzielności, której granice nie mogły być naruszone przez organy administracji zobowiązane do przestrzegania prawa. W wyniku działania obu tych tendencji nadzór określał samodzielność samorządu zarówno w sposób pozytywny – wskazując sprawy zastrzeżone dla samorządu, jak też w sposób negatywny – określając przykłady, gdzie do danego działania uprawniony jest inny organ.<sup>13</sup>

Koniec XIX i XX wiek to okres przeobrażeń systemowych w samorządach oraz w systemach administracji większości państw europejskich. W okresie ten ziemie polskie wchodziły jeszcze podzielone między trzech zaborców, stąd też organizacja samorządu i nadzoru w poszczególnych państwach zaborczych miała istotny wpływ na kształt administracji w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku.

Pojęcia, które funkcjonowały w systemie prawnym II RP, w dużej części ukształtowane i przyswojone zostały z dorobku innych państw europejskich, co było bardzo widoczne szczególnie na gruncie prawa administracyjnego. Stworzenie konstrukcji prawnych oryginalnych i właściwych tylko prawu polskiemu utrudnione było z uwagi na 123-letni niebyt państwa polskiego na

---

<sup>12</sup> J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 13–18; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 25 i n.

<sup>13</sup> A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje...*, s. 37, 38.

arenie międzynarodowej, dlatego też po odzyskaniu niepodległości widoczne są w polskim prawie administracyjnym i nauce tego prawa wpływy austriackie, niemieckie, rosyjskie, a także francuskie. Z doświadczeń państw obcych korzystano bądź pośrednio, poprzez przekształcanie twórcze obcych wzorów, bądź bezpośrednio, gdy następowała recepcja aktów prawnych powstałych w państwach zaborczych i funkcjonujących na pewnych terytoriach państwa polskiego. Nic więc dziwnego, iż również w kwestii nadzoru korzystano z pojęć ukształtowanych w innych systemach prawnych, modyfikowano je i dostosowywano do potrzeb polskich.

Przyjmuje się, iż w nauce prawa administracyjnego okresu II RP dość powszechny był pogląd o istnieniu trzech typów nadzoru. Wyodrębniano więc:

- 1) nadzór policyjny (zwany w literaturze administracyjnym lub policyjno-administracyjnym),
- 2) nadzór państwowy nad samorządem,
- 3) nadzór hierarchiczny.<sup>14</sup>

Największe kłopoty sprawiało pojęcie nadzoru policyjnego, które skonstruowane było w dużym stopniu na podstawie kryteriów negatywnych. W jego zakres wchodziły więc wszystkie rodzaje nadzoru wykonywanego przez organy administracji państwowej, oprócz nadzoru nad samorządem i nadzoru hierarchicznego. Pojęcie nadzoru policyjnego wyprowadzono – podobnie jak w krajach Europy Zachodniej – z pojęcia policja.

W przeciwieństwie do nadzoru policyjnego, stosunkowo jednolitą kategorią był nadzór organów administracji państwowej nad samorządem terytorialnym. Traktowany był on jako typowy rodzaj nadzoru w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej. Istniały w tym czasie dwa główne kierunki myślenia o samorządzie – nurt mający swe korzenie w doktrynach prawnonaturalnych oraz nurt pozostający w kręgu tzw. państwowej teorii samorządu.<sup>15</sup> W ustawodawstwie ten drugi nurt był szczególnie widoczny i wpływowy, czego dowodem były rozwiązania przyjęte w ustawie z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294).<sup>16</sup> Zanim jednak doszło do wydania tej ustawy, stworzona została konstrukcja nadzoru nad samorządem terytorialnym, mająca swoje oparcie najpierw w ustawodawstwie z czasów zaborców, a następnie w przepisach Konstytucji z 1921 roku.

Niepodległe państwo polskie zastało na swoim terytorium odrębną dla każdego zaboru organizację samorządu. Na terenach byłego zaboru pruskie-

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 50, 51.

<sup>15</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931; J. Panjko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.

<sup>16</sup> J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 30.

go ustrój samorządu oparty był nadal na ustawodawstwie z czasów zaborów<sup>17</sup> oraz na ustawie z 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej, natomiast na obszarze Śląska – na Statucie Organizacyjnym Województwa Śląskiego – ustawa konstytucyjna z 15 VII 1920 roku. W byłym Królestwie Polskim, czyli w zaborze rosyjskim, ustrój samorządu normowany był dekretem o samorządzie miejskim z 1919 r., zespołem aktów dotyczących gmin, obejmującym: rosyjską ustawę z 1864, dekretem Naczelnika Państwa z 1918 r. oraz dekretem Naczelnika o tymczasowej ordynacji powiatowej z 1919 roku.<sup>18</sup>

Na obszarze Galicji ustrój samorządu regulowany był aktami pochodzącymi w znakomitej większości z okresu przed odzyskaniem niepodległości. Aktem podstawowym była ustawa gminna z 1866 r. oraz inne akty dotyczące samorządu miast i miasteczek z 1889 i 1896 roku. Miasta Lwów oraz Kraków rządziły się odrębnymi ustawami, oczywiście na całość tego ustawodawstwa nakładały się ustawy z pierwszych lat niepodległości, ale nie miały one decydującego znaczenia w kwestiach samorządu. Widać więc wyraźnie, iż organizacja samorządu terytorialnego i kwestia nadzoru nad nim w pierwszym okresie po odzyskaniu niepodległości stanowiły mozaikę złożoną z różnych instytucji prawnych, ukształtowanych pod wpływem rozmaitych koncepcji prawnoustrojowych.

Dopiero Konstytucja marcowa wprowadziła jednolite regulacje prawne w tej materii. Przepisy ustawy zasadniczej z 1921 r. tworzyły podstawy dla instytucji nadzoru nad samorządem, dając w art. 70 pewne wytyczne co do kształtu tej instytucji: „Państwo miało sprawować nadzór nad działalnością samorządu poprzez wydziały samorządu wyższego stopnia, nadzór ten mógł być jednak na podstawie ustaw przekazany częściowo sądownictwu administracyjnemu”.<sup>19</sup> Zaprojektowane w konstytucji przekazanie nadzoru nad samorządem sądownictwu administracyjnemu budziło duże wątpliwości. Podnoszono, iż postanowienia dotyczące nadzoru sądowego mogły się odnosić wyłącznie do sądowej kontroli decyzji administracji samorządowej, dokonywanej na wniosek strony. Kontrola taka dokonywana z urzędu byłaby wręcz sprzeczna z istotą sądownictwa administracyjnego. Z urzędu mógł wkroczyć w sferę działalności samorządu jedynie organ administracji rządowej lub organ samorządu wyższego stopnia, natomiast dla rozpoczęcia sporu administracyjnego (a tym samym spowodowania podjęcia działań nadzorczych przez sąd) wola strony była warunkiem koniecznym bez względu na to, czy chodziło o osobę w rozumieniu prawa publicznego, czy też nie.<sup>20</sup> W tym względzie postanowienia art. 70 Konstytucji były właściwie zbędne,

<sup>17</sup> Ordynacja miejska z 30 V 1853; Ordynacja powiatowa z 30 XII 1872 roku.

<sup>18</sup> Dekret o samorządzie miejskim z 4 II 1919, Dz. Pr. Nr 13.

<sup>19</sup> Konstytucja z 17 III 1921 r., Dz. U. Nr 44, poz. 267.

<sup>20</sup> J. Langrod, *Zarys sądownictwa ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 199.



gdyż art. 73 stanowił o powołaniu sądownictwa administracyjnego na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym, wyposażając go w kompetencje do kontroli legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej. Nadzór, o którym była mowa w art. 70, mógł więc się mieścić jedynie w ramach takiej właśnie sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych. Po utworzeniu NTA ten rodzaj nadzoru był realizowany, nie stanowił on jednak nigdy najważniejszego nurtu w działaniach NTA, ani też nie był jedynym rodzajem nadzoru nad podejmowanymi przez organy samorządu rozstrzygnięciami.<sup>21</sup>

Aktem prawnym unifikującym ustrój samorządu terytorialnego na obszarze całej II RP, a jednocześnie – co za tym idzie – także system nadzoru nad organami samorządu, była ustawa z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.<sup>22</sup> Od momentu wejścia w życie tego aktu prawnego odrębności dzielnicowe przestały mieć już tak wielkie znaczenie (ustawa nie obowiązywała na terenie województwa śląskiego, poznańskiego i pomorskiego oraz na terenie miasta Gdyni, gdzie zastosowano odmienne regulacje). Ustawa normowała jednolicie strukturę samorządu oraz nadzór nad nim. W myśl jej przepisów nadzór wykonywany był przez organy administracji ogólnej i organy samorządowe wyższych stopni. Nadzór nad gminami wiejskimi i miastami niewydzielonymi z powiatów sprawowany był przez starostów i wydziały powiatowe. W stosunku do powiatów i miast wydzielonych funkcje nadzorcze wykonywali wojewodowie wraz z wydziałami wojewódzkimi. Nadzór nad samorządem miasta Warszawy sprawował Minister Spraw Wewnętrznych.<sup>23</sup>

Ustawa z 1933 r. była jednak tylko pewnym etapem w procesie wiązania samorządu terytorialnego z administracją rządową, stanowiąc wyraz polityki prowadzonej po 1926 roku. Proces zbliżania obu tych systemów został zakończony w postanowieniach Konstytucji kwietniowej z 1935 roku.<sup>24</sup> Zdaniem S. Kasznicy, konstytucja ta odchodziła bardzo daleko od zasad liberalnego demokratyzmu, cechujących pierwszą Konstytucję niepodległej Polski z 1921 roku.<sup>25</sup> Ustawa zasadnicza z 1935 r. w rozdziale poświęconym administracji państwa stwierdzała, że administracja ta jest służbą państwową sprawowaną przez administrację rządową, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy. Jasno wyrażano również funkcje nadzoru – miał on być sprawowany przez rząd za pośrednictwem jego organów lub przez organy samorządu wyższego stopnia. Nie precyzowano form nadzoru, ani też nie zastrzegano

<sup>21</sup> A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje...*, s. 60.

<sup>22</sup> Ustawa z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. RP Nr 35, poz. 294.

<sup>23</sup> A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje...*, s. 66–67.

<sup>24</sup> Konstytucja z 23 IV 1935 r., Dz. U. RP Nr 30, poz. 227.

<sup>25</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne – pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 79.

regulacji tej kwestii dla aktu rangi ustawy. Ustawa zasadnicza z 1935 r. wyraźnie wzmocniła pozycję organów administracji, zmieniając zakres i formy działania organów państwowych.<sup>26</sup>

Widzimy więc, iż okres II RP to czas ścierania się w naszym ustawodawstwie różnych koncepcji co do miejsca samorządu terytorialnego w państwie i roli, jaką miał odgrywać nadzór nad nim.

W okresie międzywojennym wyróżniano również trzeci typ nadzoru, tzw. nadzór hierarchiczny. Pojęcie nadzoru hierarchicznego nie miało wyraźnie określonej treści, brak było również legalnych definicji tej instytucji. Postanowienia aktów prawnych zawierały jedynie wskazówki pozwalające na bliższe określenie tego terminu, np. w Rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej, w art. 31 stwierdzono, iż wojewoda spełniał swoje zadania jako szef administracji ogólnej przez sprawowanie nadzoru nad działalnością administracji ogólnej oraz innych władz i urzędów podległych wojewodzie.<sup>27</sup> Również ustawa z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz.294) określała stosunek łączący powiatowe władze administracji ogólnej z położonymi gmin w zakresie pełnienia przez nich czynności poruczonych, określając wyraźnie w art. 6 uprawnienia przysługujące w zakresie nadzoru nad położonymi gmin, a mianowicie – wydawanie zarządzeń, poleceń i wskazówek wiążących, prawo wglądu w akta sprawy, stosowanie środków wykonywania zastępczego na koszt zobowiązanej gminy.

Powszechnie można było spotkać pogląd, że nadzór typu hierarchicznego wynikał wprost z obowiązku ponoszenia pełnej odpowiedzialności przez organ zajmujący wyższy szczebel organizacyjny w całym systemie monokratycznych organów administracji państwowej.<sup>28</sup> Konsekwencją tego poglądu było więc utożsamianie prawa nadzoru z całym zakresem kompetencji organu hierarchicznie wyższego w stosunku do organów niższych.

Inne nieco stanowisko reprezentował S. Kasznica, który stwierdzał, iż na uprawnienia władz wyższych składały się: prawo obsadzania stanowisk i urzędów podwładnych, prawo kierowania działalnością urzędów niższego szczebla, prawo nadzoru nad działalnością urzędów niższego szczebla. Na pojęcie nadzoru w tym ujęciu składać się miał nadzór instancyjny (prowadzony w toku instancji) oraz nadzór z urzędu. Autor stwierdzał również, że konsekwencją uprawnienia organów wyższych do kierowania i sprawowania hierarchicznego nadzoru było prawo znoszenia – kasowania i zmieniania aktów wydawanych przez jednostki podległe, jeżeli akty takie zostały uznane

---

<sup>26</sup> W. Komarnicki, *Ustrój polityczny Polski współczesnej – geneza i system*, cz. II, Wilno 1937, s. 364.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Prezydenta z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. U. RP Nr 11, poz. 86.

<sup>28</sup> J. Staryszak, *op. cit.*, s. 96.

przez organ wyższy za sprzeczne z prawem lub niecelowe, oraz prawo do pociągnięcia podległych urzędników do odpowiedzialności służbowej.<sup>29</sup>

W ustawodawstwie międzywojennym trudno jednak znaleźć potwierdzenie słuszności podziału zaproponowanego przez S. Kasznicę, wręcz przeciwnie – przy analizie aktów prawnych tamtego okresu znajdujemy potwierdzenie dla poglądu o zasadności szerokiego określania nadzoru hierarchicznego, przez co zbliża się ono do pojęcia kierownictwa we współczesnym rozumieniu.

Próbując oceniać konstrukcje nadzoru w prawie administracyjnym II RP, należałoby posłużyć się definicją sformułowaną przez J. Staryszaka. Autor ten uważał, iż: „Nadzór państwowy jest to funkcja państwowa mająca swój tytuł w ustawodawstwie, a zmierzająca w sposób władczy do uzgodnienia czynności prywatnych i publicznych z wymogami prawa przedmiotowego w interesie dobra i porządku publicznego”. Tak pojmowany nadzór dzielił się – zdaniem autora – na 3 zasadnicze typy, które różniły się między sobą rodzajem podmiotów występujących w stosunku do nadzoru, katalogiem środków nadzorczych oraz kryteriami stosowanymi przy wykonywaniu nadzoru. Typy te to:

- 1) nadzór organów administracji rządowej i samorządowej nad pewnymi sferami aktywności społecznej i ekonomicznej obywateli, regulowany licznymi normami prawa materialnego, mającymi znaczenie dla określania zakresu wolności obywatelskich;
- 2) nadzór organów administracji rządowej nad organami administracji zdecentralizowanej, którego podstawową formą był nadzór nad samorządem terytorialnym;
- 3) nadzór hierarchiczny, obejmujący całość stosunków pomiędzy organami państwa w scentralizowanych systemach organizacyjnych; zasadnicze znaczenie dla całości systemu miał nadzór nad samorządem terytorialnym, określający w ten sposób stopień decentralizacji administracji.<sup>30</sup>

Autor opierał całą swoją koncepcję nadzoru państwowego na akceptacji faktu, iż sprzeczności, które istnieją między interesami ogólnopaństwowymi a lokalnymi, stanowią podstawę do wprowadzenia instytucji nadzoru, której celem jest zapewnienie porządku i dobra publicznego.

Po II wojnie w badaniach nad nadzorem zarysowały się dwa kierunki:

- 1) pierwszy – dotyczył szeroko pojmowanej roli nadzoru i jego treści w strukturach administracyjnych państwa socjalistycznego, szczególnie w systemie terenowych organów władzy i administracji;

---

<sup>29</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne – pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 47–48.

<sup>30</sup> J. Staryszak, *op. cit.*, s. 93.

- 2) drugi – odnosił się do samej instytucji nadzoru i jego stosunku do pojęć pokrewnych takich jak: kierownictwo, kontrola; zajmował się on kwestią celów nadzoru, umieszczając to pojęcie wśród innych składających się na szeroko rozumiany system kontroli w państwie.<sup>31</sup>

Kwestią centralną dla nauki prawa administracyjnego tego okresu, wiążącą się bardzo mocno z instytucją nadzoru, była sprawa decentralizacji administracji i prawnych instrumentów służących realizacji tego zadania. Problematyką tą zajmowało się wielu autorów, warto jednak odwołać się do poglądów M. Jaroszyńskiego oraz J. Starościała, bowiem wywarły one bardzo znaczący wpływ na prace dotyczące nadzoru w ówczesnym czasie.

Pojęcie nadzoru – zdaniem Jaroszyńskiego – zawierało element zwierzchnictwa i podporządkowania o różnym stopniu intensywności. Organ nadzorujący miał posiadać określone prawem środki wpływania na funkcjonowanie jednostek nadzorowanych. Tak jak istniało podwójne podporządkowanie w systemie rad narodowych (opierał się on na ustawie o radach narodowych z 1958 r.), tak też miał istnieć podwójny nadzór w układzie pionowym i poziomym. Nadzór w układzie poziomym powinien być – zdaniem autora – sprawowany przede wszystkim od strony społecznego znaczenia i społecznych skutków działania nadzorowanego organu, natomiast nadzór w pionowym układzie powinien być sprawowany od tzw. „strony fachowej”.<sup>32</sup> Według Jaroszyńskiego ściśle rozgraniczenie kryteriów nadzoru nie było możliwe do przeprowadzenia za pomocą norm prawnych, lecz należało pozostawić rozwiązanie tego problemu praktyce i działaniu czynników pozaprawnych.<sup>33</sup>

Inną koncepcję nadzoru, mającą walor generalizacji, zbudował J. Starościał. Zdaniem tego autora nadzór był osią podziału struktur organizacyjnych na zdecentralizowane i scentralizowane. Wyróżniał on dwa typy nadzoru: hierarchiczny i weryfikacyjny, a konsekwencją budowy systemu administracji w sposób scentralizowany lub zdecentralizowany było istnienie jednego bądź drugiego z wymienionych typów nadzoru. W przypadku organów pozostających w systemie scentralizowanym nadzór miał polegać na możliwości użycia przez organ nadrzędny (w stosunkach z organem podporządkowanym) wszystkich środków pozostających w jego dyspozycji, co wynikało z kierowniczej roli takiego organu. W systemie zdecentralizowanym nadzór ograniczał się do porównania działalności organu nadzorowanego z prawem lub z zasadniczą linią polityki państwa.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru...*, s. 119, 120.

<sup>32</sup> M. Jaroszyński, *Z problematyki podwójnego podporządkowania w systemie rad narodowych*, [w:] *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL-u*, Warszawa 1964, s. 184.

<sup>33</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych, studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961, s. 164–165.

<sup>34</sup> J. Starościał, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 13–41.

Przedstawione tutaj poglądy Jaroszyńskiego i Starościaka wywarły istotny wpływ na sposób myślenia całej generacji polskich administratywistów.

W swoich rozważaniach o Konstytucji z 1953 r. W. Sokolewicz wskazywał na istnienie dwóch ogólnych zasad przesądzających o kształcie nadzoru nad radami narodowymi i ich organami:

- 1) zasadę nadrzędności organów centralnych nad terenowymi,
- 2) zasadę realizacji nadzoru w trzech pionach: organów władzy państwowej, organów wykonawczych i zarządzających rad, organów administracji.<sup>35</sup>

Opierając się na analizie tych zasad Sokolewicz zajął stanowisko, iż wykonywanie nadzoru w tych trzech pionach miało zapobiec: oddziaływaniu administracji na pracę organów władzy, wpływaniu organów resortowych na pracę organów wykonawczych i zarządzających rad, uniemożliwieniu krzyżowania się sprzecznych wskazań pochodzących od różnych organów naczelnych. Termin „nadzór” – według Sokolewicza – był określeniem dla całości środków prawnych umożliwiających realizowanie przez naczelne organy władzy i administracji państwowej kierownictwa centralnego w stosunku do systemu rad narodowych.<sup>36</sup>

Podobne poglądy, dotyczące problematyki nadzoru w pionowych układach organizacyjnych w systemie rad narodowych i administracji, zawarte zostały w pracach Z. Szydłowskiego. Autor ten uznawał istnienie trzech rodzajów nadzoru jako: 1) funkcji kontrolnej państwa; 2) jednego ze sposobów uchylania decyzji administracyjnych; 3) jednej z form zależności i podporządkowania jednego organu innemu organowi. Pod pojęciem nadzoru rozumiał on stosunek prawny, jaki zachodził pomiędzy organem nadzorowanym i nadzorującym, czego wyrazem miał być zespół kompetencji jednego wobec drugiego. Celem tego stosunku miało być zabezpieczenie jak największej jednolitości działania różnych organów wykonujących funkcje administracyjne państwa, zgodnie z zamierzeniami organu centralnego.<sup>37</sup>

Również K. Siarkiewicz łączył pojęcie nadzoru z elementami zwierzchnictwa i podporządkowania. Autor ten uważał jednak nadzór tylko za jedną z wielu funkcji kierownictwa, nie łącząc oczywiście obu tych pojęć: „Wśród wielu funkcji kierownictwa wyodrębniamy jedną z nich i nazywamy – nadzorem, obejmującą zespół kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej bezpośredni i intensywny niż pozostałych funkcji kierownictwa, a które mają głównie na celu usuwanie nieprawidłowości w działaniu organów podporządkowanych i zapobieganie im na przyszłość”.<sup>38</sup> Siarkiewicz sądził również, że w istniejących w państwach socjali-

<sup>35</sup> W. Sokolewicz, *Rząd a Prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 60.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 39.

<sup>37</sup> Z. Szydłowski, *Nadzór w systemie rad narodowych w układzie pionowym*, Bydgoszcz 1970, s. 37–39.

<sup>38</sup> K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968, s. 7–8.

stycznych systemach organizacji w administracji układ wzajemnych stosunków między organami nadrzędnymi a podporządkowanymi jest (przede wszystkim ze względu na podwójne podporządkowanie organów wykonawczych) bardziej skomplikowany niż podporządkowanie hierarchiczne. Podporządkowanie pionowe w systemie terenowych organów władzy i administracji państwowej zawiera w sobie elementy centralizmu, podporządkowanie zaś poziome – elementy demokratyzmu. Właśnie ze względu na te ostatnie elementy nadzór różnił się znacznie w tym systemie od podporządkowania hierarchicznego w systemie organów administracji w państwach burżuazyjnych.<sup>39</sup>

Podobnie Z. Rybicki uznawał nadzór za jeden z elementów kierownictwa. Wiązał on nadzór z zależnością funkcjonalną, a niekiedy z zależnością strukturalną. Nadzór – według Rybickiego – nie był jednak równoznaczny z całym zakresem podporządkowania. Sprawowany w połączeniu z zależnością funkcjonalną miał on jedynie pośredni związek z kierownictwem, jak to miało miejsce np. w przypadku nadzoru budowlanego, sanitarnego czy górniczego. Natomiast nadzór w systemie rad narodowych miał być – według tego autora – związany z kierownictwem w sposób bezpośredni i wchodził w zakres nadrzędności funkcjonalnej i strukturalnej. Rolą nadzoru miało być jedynie doprowadzenie do zgodności działań organów nadzorowanych z wcześniejszymi ustaleniami kierownictwa, dlatego też podkreślano jego wtórną rolę w stosunku do kierownictwa.<sup>40</sup>

L. Bar przyjmował założenie, iż przedsiębiorstwa państwowe działają w układzie zdecentralizowanym, uważał więc, iż stosunki między jednostką nadrzędną a takim przedsiębiorstwem należy określać mianem nadzoru. Zdaniem tego autora, można było wskazać dwa poglądy mówiące o tym, czym był nadzór:

- 1) pierwszy – uznawał posłuszeństwo woli pracodawcy przyznającego samodzielność przedsiębiorstwu i prowadził do założenia, że wkraczanie organu nadrzędnego w sferę samodzielności dozwolone jest jedynie w takim przypadku i w taki sposób, jaki określony jest w konkretnym przepisie ustawy lub aktu wydanego na jej podstawie,
- 2) drugi – dopuszczał istnienie ogólnych kompetencji organu nadrzędnego, co powodowało przyznanie temu organowi w ramach nadzoru prawa do ingerencji w sferę działania jednostki wyłącznie z tytułu sprawowanego nadzoru, co właściwie likwidowało samodzielność prawną takiej jednostki, np. przedsiębiorstwa.

L. Bar był zwolennikiem tego pierwszego poglądu i uważał, iż kształt nadzoru powinien zostać wyczerpująco określony w aktach prawnych. Miało to oznaczać, iż instytucja nadzoru miała istnieć tylko wówczas, gdy była wyraźnie ustanowiona przez prawo, gdy organy – nadzorujący i nadzorowany –

<sup>39</sup> *Ibidem*, s.9–10.

<sup>40</sup> Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 407–408.

były wskazane dokładnie w przepisach prawa, gdy przypadki wkraczania organu nadzorującego też były wyraźnie określone.<sup>41</sup>

Poglądy Bara, szczególnie w kwestiach dotyczących konieczności prawnego określenia instytucji nadzoru, zakazu domniemania kompetencji przy stosowaniu nadzoru, były w części podzielane przez W. Dawidowicza, który wskazywał na fakt niezadowalającej regulacji prawnej instytucji nadzoru. W myśl poglądów Dawidowicza, w systemie opartym na hierarchicznym podporządkowaniu dopuszczalne było stwierdzenie, że organowi wyższego stopnia przysługiwało prawo nadzoru względem organów niższego stopnia. Podobne rozwiązanie było natomiast – zdaniem autora – niedopuszczalne w systemie zdecentralizowanym, gdzie samodzielność działania poszczególnych podmiotów miała być chroniona przez mniej lub bardziej ściśle określenie przedmiotu oraz środków nadzorczej ingerencji ze strony jednostki nadrzędnej.<sup>42</sup> W późniejszych swoich pracach Dawidowicz rozwinął bardziej swoje rozwiązania co do instytucji nadzoru, uznając tę instytucję za cechę konstrukcyjną modelu podporządkowania w systemie zdecentralizowanym i odnosząc to pojęcie wyłącznie do układu organizacyjnego administracji.<sup>43</sup>

W. Dawidowicz sądził, iż badanie pojęcia nadzoru należy prowadzić na tle szeroko rozumianego pojęcia kierownictwa. Uznawał on, że pojęcie kierownictwa w administracji obejmuje całość konsekwencji wynikających z całej organizacyjnej nadrzędności jednego podmiotu nad drugim w ramach danego systemu. Nadzór natomiast oznaczać miał tylko wycinek funkcji kierowania w systemie podmiotów administracji państwowej i obejmował kompetencje do zapobiegania przez organ nadrzędny pewnym działaniom organów nadzorowanych oraz naprawiać skutki działań już podjętych. Tak pojmowany nadzór miał stanowić cechę modelu zdecentralizowanego podporządkowania. Jak więc łatwo zauważyć, Dawidowicz ograniczał zastosowanie pojęcia nadzoru wyłącznie do wewnętrznego systemu organizacji administracji, pojęcie to nie obejmowało zatem instytucji prawnych zawartych w aktach administracyjnego prawa materialnego i aktach odnoszących się do stosunków między organami administracji państwowej a obywatelami. Nadzór – zdaniem Dawidowicza – nie obejmował w swoim zakresie tzw. nadzoru policyjno-administracyjnego.

Zupełnie przeciwstawne były poglądy J. Łętowskiego. Autor ten używał terminu „nadzór” tylko dla niektórych grup stosunków prawnych, zachodzących między organem administracji a jednostką mu niepodporządkowaną. Wynikało to z przyjętej przez tego autora koncepcji kierownictwa, a tym samym koncepcji nadzoru w administracji. Zdaniem Łętowskiego, „nad-

---

<sup>41</sup> L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstw w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 116–123.

<sup>42</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienie ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 310–311.

<sup>43</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 103 i n.

rzędność” lub „kierownictwo” w znaczeniu prawnym mogły być pojmowane jako stan, w którym organ nadrzędny dysponuje już choćby ściśle określoną możliwością stosowania środków władczych wobec organu podległego. Wykonywanie nadzoru miało być rozumiane jako pewna forma kierowania, zwłaszcza gdy chodziło o nadzór dokonywany w drodze uzgodnienia lub zatwierdzenia.<sup>44</sup> Według Łętowskiego, nadzór miał być jednym ze środków kierownictwa i można o nim było mówić tylko jako o „zespole przykładowych środków sprawowania kierownictwa”, nie zaś jako o wyodrębnionej konstrukcji prawnej.<sup>45</sup> Dlatego też mamy do czynienia z przeciwstawnym Dawidowiczowi twierdzeniem Łętowskiego o możliwościach ograniczenia pojęcia nadzoru do sfery stosunków administracji z jednostkami niezwiązanymi z nią organizacyjnie. Terminem „nadzór” należało więc określać pewien rodzaj kontroli dotyczącej działań jednostki w dużym stopniu samodzielnej, zazwyczaj jedynie pośrednio powiązanej z administracją.

Widzimy więc bardzo wyraźnie, iż w okresie PRL-u istniało wiele różnorodnych form zdefiniowania, jak również uszeregowania instytucji nadzoru. W okresie tym znaleźć można również poglądy, które negowały istnienie stałej treści merytorycznej w ramach pojęcia nadzoru. Na przykład J. Boć uważał, iż nie ma jednego, wszechstronnego, trafnego pojęcia nadzoru. Szczególną treść tego pojęcia należy za każdym razem budować na podstawie treści tych postanowień normatywnych, które regulują nadzór. Jego zdaniem, nadzór w sferze prawa administracyjnego oznaczał badanie działalności danego podmiotu połączoną z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywanej przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia tej działalności zgodności z prawem, z zasadniczą linią polityki państwa lub zgodnością z pewnymi wartościami szczegółowymi. Autor ten uważał, iż pojęcie nadzoru ma więc rację bytu jedynie tam, gdzie między jednostkami nie występują powiązania organizacyjne, a jeżeli one są, należy zrezygnować z pojęcia nadzoru na rzecz kierownictwa.<sup>46</sup>

Po 1989 roku i demokratyzacji życia w naszym kraju pojawiły się dążenia do odnowienia instytucji samorządu terytorialnego, a tym samym do nowego ujęcia i nowego rozumienia roli nadzoru w naszym systemie administracji. Ukoronowaniem tych działań są obowiązujące obecnie zapisy Konstytucji z 2 IV 1997 r. oraz ustawy samorządowe. Ustawa zasadnicza zawiera w swoich artykułach regulacje prawne dotyczące podstaw działania samorządu terytorialnego w naszym kraju, a także przepisy regulujące rolę nadzoru w całym systemie administracji.

<sup>44</sup> J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola i nadzór*, [w:] J. Łętowski, T. Rabska, *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wyd. Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 351.

<sup>45</sup> J. Łętowski, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „*Studia Prawnicze*” 1975, nr 2.

<sup>46</sup> J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne, zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 122.



Według art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przyznaną mu część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Również Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST) w art. 4 ust. 2 i 4 stwierdza<sup>47</sup>, iż społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub która nie została włączona w zakres kompetencji innych organów.

Przywołane przeze mnie regulacje prawne stanowią wyraźnie o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie z ową samodzielnością działania można powiązać instytucje nadzoru, o której wspomina art. 171 Konstytucji, stanowiąc, iż działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności działania. Także EKST w art. 8 ust. 1, 2 przyjmuje, iż wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób i na warunkach przewidzianych w konstytucji i ustawach oraz że powinna mieć na celu zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż samorząd terytorialny jest powiązany z państwem. Jego jednostki zostały utworzone i ukształtowane organizacyjnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie przez państwo. Samorząd działając, realizuje jako zadania własne te wszystkie zadania publiczne, które w okresie przedsamorządowym należały do administracji rządowej. Nadzór stanowi jedną z więzi, jakie występują w administracji publicznej. Obejmuje on możliwość i jednocześnie prawną powinność władczego wkraczania właściwego nadrzędnego organu administracji w działalność organu nadzorowanego. Zadaniem nadzoru jest więc utrzymanie zdecentralizowanej administracji publicznej w granicach prawa.<sup>48</sup>

Omawiając dzisiejszy nadzór nad samorządem terytorialnym, należy stwierdzić, iż nie ma on charakteru podmiotowego, lecz zgodnie z konstytucją i ustawami samorządowymi przedmiotem nadzoru jest działalność jednostek samorządu terytorialnego.<sup>49</sup> Chodzi tutaj o działalność mieszkańców tych jednostek jako wspólnot samorządowych, podejmujących rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory lub referendum) lub poprzez organy samorządu.<sup>50</sup> Cechą charakterystyczną dzisiejszego nadzoru nad samorządem terytorialnym jest fakt, iż nie ma sfery działalności komunalnej samorządu, która nie podlegałaby nadzorowi.

---

<sup>47</sup> Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

<sup>48</sup> A. Błaś, *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, s. 270–271.

<sup>49</sup> Artykuł 85 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591), art. 77 ustawy z 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592) oraz art. 79 ustawy z 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590).

<sup>50</sup> Artykuł 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.s.g; art. 1 w zw. z art. 8 u.s.p; art. 1 w zw. z art. 5, ust. 1 u.s.w.

Próbując sprecyzować kryteria nadzoru, w pierwszej kolejności należy odwołać się do art. 171 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie i jednoznacznie przesądza, że działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (czyli zgodności z prawem) niezależnie od tego, czy dotyczy zadań własnych, czy zleconych. Fakt ten potwierdzają również ustawy samorządowe.<sup>51</sup> Należy jednak wspomnieć, iż przytaczany art. 85 u.s.g. we wcześniejszym swoim brzmieniu dopuszczał możliwość zastosowania przy nadzorze również kryteriów celowościowych, określanych jako „celowość, rzetelność i gospodarność”. Jednak ustawa z 11 IV 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>52</sup>, uchyliła wspomniany artykuł w dotychczasowym brzmieniu, pozostawiając jako jedyne kryterium – kryterium legalności. Takiemu działaniu polskiego ustawodawcy służyło przekonanie o potrzebie zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności przy realizacji zadań zleconych poprzez rezygnację z kryteriów celowościowych. Obecna regulacja w tym zakresie powoduje więc, iż organy nadzoru mogą wkraczać w sferę działalności jednostek samorządowych jedynie wówczas, gdy naruszone jest prawo, a celem nadzoru staje się powrót do stanu zgodnego z prawem. Takie działanie odnosi się zarówno do sfery zadań własnych, jak i zleconych samorządowi.<sup>53</sup>

W świetle tych stwierdzeń uzasadnione wątpliwości mogą budzić inne regulacje prawne, poza ustawami samorządowymi. Bardzo wyraźnym tego przykładem jest ustawa z 7 X 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>54</sup> i zawarty w niej art. 5 ust. 2, który stanowi, iż kontrola gospodarki finansowej w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności, gospodarności. Co prawda w przytaczanym przepisie mowa jest o kontroli, ale należy podkreślić, iż działania kontrolne są w tym przypadku elementem składowym nadzoru sprawowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO), a więc regulacje te odnoszą się również do niego.

Wracając jednak do kryterium legalności i biorąc pod uwagę art. 87 Konstytucji (który zawiera katalog źródeł prawa), należy wyraźnie stwierdzić, iż nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego nie może ograniczać się jedynie do badania zgodności uchwał organów samorządowych z ustawami. Musi być on wykonywany z uwzględnieniem hierarchicznej budowy syste-

<sup>51</sup> Artykuł 85 u.s.g.; art. 76 u.s.p.; art. 79 u.s.w.

<sup>52</sup> Dz. U. 2001, Nr 45, poz. 497.

<sup>53</sup> Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Wyd. Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 205–206.

<sup>54</sup> Tekst jedn., Dz. U. 2001, Nr 55, poz. 577.

mu źródeł prawa i miejsca w nim prawa lokalnego, stanowiącego w formie aktów prawa miejscowego.<sup>55</sup>

Wszystkie regulacje samorządowe<sup>56</sup> wyraźnie stwierdzają, iż organy nadzoru mogą wkraczać w działalność samorządu jedynie w przypadkach prawem przewidzianych. Takie sformułowanie oznacza, iż organom nadzoru wolno jest stosować wyłącznie takie środki nadzoru, które przewiduje konkretna ustawa i tylko w taki sposób, jaki wynika z regulacji tej ustawy. Wszelkie odstępstwa od tej zasady stanowią naruszenie prawa przez organy nadzoru.<sup>57</sup>

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, organami nadzoru nad samorządem terytorialnym są: Prezes RM, wojewodowie oraz w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.<sup>58</sup> Oprócz wymienionych organów można również wspomnieć o pewnych podmiotach, które mogą uczestniczyć w procedurze nadzoru, a mianowicie: NSA, minister właściwy ds. administracji publicznej oraz Sejm. Jednak jednostki te nie są nigdy wymieniane jako właściwe organy nadzorcze.

W celu skutecznego wykonywania swoich zadań organy nadzorcze wyposażone są w środki nadzoru, które mają dopomóc im w lepszym wypełnianiu swoich obowiązków. Na potrzeby niniejszego artykułu chciałbym posłużyć się podziałem środków, zaproponowanym przez Z. Niewiadomskiego i dokonać skrótowego omówienia niektórych z nich. Wspomniany przeze mnie autor dzieli środki nadzoru na: informacyjne, ostrzegawcze, prewencyjne i represyjne.<sup>59</sup>

Podstawą do działań nadzorczych jest informacja i to rzetelna, dlatego też organy nadzoru mają prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania samorządu. Informacyjnym środkiem nadzoru jest więc obowiązek przedkładania rozstrzygnięć władz samorządowych organom nadzoru. Uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego są przedkładane wojewodzie w terminie 7 dni od daty ich podjęcia (gdy chodzi o przepisy porządkowe, to w terminie 2 dni) celem akceptacji. Na podstawie tych samych zasad przedkłada się uchwały budżetowe, w sprawach absolutorium oraz wszystkie inne uchwały w kwestiach finansowych, z tym jednak zastrzeżeniem, że adresatem ich jest nie wojewoda, lecz Regionalna Izba Obrachunkowa.<sup>60</sup> Celem środków informacyjnych jest uzyskiwanie informacji o działaniach samorządu. Jeśli w ich wyniku stwierdzony zostanie fakt naruszenia przez organy samorządu terytorialnego przepisów

<sup>55</sup> W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie NSA*, Warszawa 1994, s. 63.

<sup>56</sup> Artykuł 87 u.s.g.; art. 76 ust. 2 u.s.p.; art. 78 ust. 2 u.s.w.

<sup>57</sup> Wyrok NSA z 22 VII 1994, S.A./Łd 1130/94 – ONSA 1995, nr 3, poz. 115.

<sup>58</sup> Artykuł 86 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.

<sup>59</sup> Z. Niewiadomski, W. Stemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, *op. cit.*, s. 207.

<sup>60</sup> K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, PWN, Warszawa 2000, s. 181–183.

prawa, to organy nadzorcze mają obowiązek zastosowania środków umożliwiających przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

Dla niektórych swoich działań organy samorządu muszą uzyskać zgodę właściwego organu nadzoru (tzw. nadzór prewencyjny). Ustawy samorządowe nie zawierają katalogu takich działań, odsyłają w tej kwestii do przepisów prawa materialnego normującego poszczególne dziedziny życia. W tych przypadkach ważność rozstrzygnięcia nadzorczego zależy od zajęcia stanowiska przez uprawniony do tego organ. Brak reakcji ze strony organu nadzoru powoduje, iż rozstrzygnięcie jest przyjęte z mocy prawa w brzmieniu przedstawionym organowi nadzoru.

Bardzo ważne są środki o charakterze represyjnym. Należą do nich: orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego, rozwiązanie organu stanowiącego samorządu terytorialnego oraz wprowadzenie zarządu komisarycznego.

Najważniejszym z tych środków, także pod względem częstotliwości stosowania, jest orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały. Środek ten przewiduje wszystkie ustawy samorządowe<sup>61</sup>, stwierdzając wyraźnie, iż uchwała organu samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem jest nieważna. Zakresem sprawdzania objęte są wszystkie uchwały samorządowe, a nie tylko te, które są aktami prawnymi ogólnie obowiązującymi, tj. aktami prawa miejscowego.<sup>62</sup> Stwierdzenie nieważności może dotyczyć całej uchwały lub jej części, a organem właściwym do takiego stwierdzenia jest wojewoda lub RIO.

Kolejnym środkiem jest rozwiązanie organu stanowiącego samorządu terytorialnego.<sup>63</sup> W przypadku powtarzających się naruszeń przepisów prawa Sejm – na wniosek Prezesa RM – może rozwiązać radę gminy, powiatu lub sejmik województwa. Pociąga to za sobą konieczność rozwiązania i zakończenia pracy przez wszystkie pozostałe organy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Ostatnim środkiem jest zarząd komisaryczny<sup>64</sup>, stosowany gdy brak jest nadziei na szybką poprawę funkcjonowania organów samorządu lub gdy przedłuża się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Wtedy Prezes RM na wniosek Ministra ds. Administracji Publicznej może zawiesić w działaniu organy samorządu, ustanawiając zarząd komisaryczny na okres do 2 lat. Wprowadzenie zarządu komisarycznego i powołanie komisarza rządowego następuje po uprzednim przedstawieniu zarzutów i wezwaniu do poprawy zaistniałych nieprawidłowości.

Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek w swoich działaniach przestrzegać obowiązujące prawo, a czuwać nad tym mają organy nad-

<sup>61</sup> Artykuł 91 i nast. u.s.g.; art. 79 i nast. u.s.p.; art. 82 i nast. u.s.w.

<sup>62</sup> Wyrok NSA z 19 III 1992, S.A./Wr 104 /92 – Samorząd terytorialny 1992, nr 12, s. 72.

<sup>63</sup> Artykuł 96 ust. 1 u.s.g.; art. 83 ust. 1 u.s.p.; art. 84 ust.1 u.s.w.

<sup>64</sup> Artykuł 97 u.s.g.; art. 84 u.s.p.; art. 85 u.s.w.

zoru. Jeżeli jednak działania nadzorcze prowadziłyby do ograniczenia ustawowo zagwarantowanej samodzielności, to wtedy organy samorządu mogą stosować sądowe mechanizmy obrony.<sup>65</sup> Jednostki samorządu mają bowiem konstytucyjnie i ustawowo<sup>66</sup> zagwarantowaną sądową ochronę swojej samodzielności. W przypadku bezprawnej ingerencji organu nadzorczego organ samorządu terytorialnego może skorzystać z drogi sądowej poprzez wniesienie skargi do NSA. Środkiem prawnym służącym do uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego może być tylko bezpośrednie zaskarżenie takiego rozstrzygnięcia do NSA, w terminie 30 dni od daty doręczenia. Niedochowanie tego terminu powoduje utratę prawa do zaskarżenia, a samo kwestionowane rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne. W ten sposób w cały proces nadzoru może być również włączony NSA, choć nigdzie nie wymienia się NSA jako organu nadzoru nad samorządem terytorialnym. Rozpoznawania przez NSA tego typu spraw nie można uznać za przejaw sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym. Jest to wyraz działań, do których Sąd ten został powołany, czyli wykonywania wymiaru sprawiedliwości poprzez sądową kontrolę wykonywania administracji.<sup>67</sup> Kontrola dokonywana przez NSA sprawowana jest zarówno w celu ochrony interesu prawnego i uprawnień podmiotów, których dotyczą działania jednostek samorządu terytorialnego, jak i w celu ochrony samodzielności samorządu przed nadmierną ingerencją organów nadzoru.

Kończąc rozważania dotyczące roli nadzoru w funkcjonowaniu administracji, należy stwierdzić, iż instytucja ta przeszła długą drogę. Od początku jednak swojego istnienia, czyli od czasów średniowiecza, nadzór stanowił formę sprawowania „pieczy” przez samodzielnego władcę nad podległą mu administracją państwa. Nadzór zawsze wykorzystywany był w celu wymuszenia przestrzegania prawa przez organy administracji. Wraz z rozwojem nowoczesnej administracji nadzór zachował swoje wcześniejsze znaczenie. Ponownie służyć miał kontrolowaniu należytego przestrzegania prawa przez organy administracji niższych szczebli. Z chwilą wykształcenia się w państwie struktur samorządu terytorialnego i przejęciem przez jego organy części zadań publicznych, nadzór zaczął być wykorzystywany jako środek do sprawdzania i kontrolowania wykonywania przez te organy zadań publicznych. Organy administracji centralnej uzyskały więc możliwość dopilnowania, czy organy samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne, czynią to w należyty sposób, czy uzyskały środki, dzięki którym mogły kontrolować przestrzeganie prawa. Obecnie istniejący nadzór nad samorządem terytorialnym bardzo mocno łączy się z kwestią niezależności i samodzielności w działaniu tego samorządu. Stąd też często podnoszona jest kwestia, czy

<sup>65</sup> A. Błaś, *op. cit.*, s. 284.

<sup>66</sup> Artykuł 98 u.s.g.; art. 85 u.s.p.; art. 86 u.s.w.

<sup>67</sup> Z. Kmiecik, *Skarga na uchwałę organu gminy z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11, s. 3–7.

nadzór nie stanowi ukrytej formy ograniczania przez organy państwowe owej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, czy jego istnienie jest konieczne. Uważam, iż ograniczanie samodzielności i niezależności nie ma tutaj miejsca, a jednostki samorządu mają pełną swobodę działania gwarantowaną przepisami konstytucji i ustawami samorządowymi, natomiast sam nadzór ograniczony tylko do kryterium legalności stoi na straży zgodności z prawem działań organów samorządu terytorialnego.

## SUMMARY

It is generally accepted that supervision means the ability of influencing the supervised organ in order to ensure legality of its actions. The term supervision is known not only to administrative law. There are many notions similar to supervision, such as control or management. The beginnings of supervision can be found in ancient Greece, and later in the class monarchy of the Middle Ages. In Anglo-Saxon legal culture supervision was undertaken by common courts of law. The modern concept of supervision is connected with the ideas of the Legal State, modern administration and bureaucracy. After regaining independence Poland copied legal solutions from other countries, mainly from Austria, Germany and France. The March Constitution of 1921 declared that the state was to supervise the self-government by higher instances of self-government and by administrative courts. The Highest Administrative Tribunal controlled the legality of administrative acts. The basic legal act establishing uniform supervision on the territory of Poland was the law on the change of the territorial self-government of 1933. After the Second World War two fields in research of supervision have developed. The first one was the idea of supervision in the socialistic state and the second one was the relation of supervision to other notions such as control and management. According to the Constitution of 1997, supervision over self-government can be based on the legality criterion only. Three organs can supervise the self-government: the Prime Minister, the Voivod and the Regional Accountant Chamber. The Sejm can dissolve an organ of self-government when the organ is flagrantly breaking the law.