

VII. Nadzór nad samorządem terytorialnym¹

Bogdan Dolnicki

1. Współczesna polska struktura nadzoru

Organami nadzoru nad działalnością samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego są wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe, przy czym nadzór wykonywany przez regionalne izby obrachunkowe ograniczony został wyłącznie do spraw finansowych, a zatem ma charakter węższy od nadzoru premiera i wojewody (art. 171 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.).

Na zasadzie wyjątku od powyższej reguły uprawnienia nadzorcze o charakterze ustrojowym posiada Sejm. Zgodnie z art. 171 ust. 3 Konstytucji: „Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”. Na uchwałę Sejmu w sprawie rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Podjęcie przez Sejm uchwały o rozwiązaniu organu stanowiącego województwa, powiatu lub gminy jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu danego szczebla. Prezes Rady Ministrów wyznacza, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji, osobę, która do czasu wyboru nowych organów powiatu lub gminy pełni ich funkcje.

Bez wzięcia sądu administracyjnego nie można uznać za organ nadzorczy nad samorządem terytorialnym. Rozpoznawanie skarg na uchwały, działania lub zaniechania organów samorządowych należy do sfery wymiaru sprawiedliwości. Działalność sądów administracyjnych zaliczyć trzeba do sądowej kontroli administracji publicznej.

¹ Por. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 479 i n.

Podkreślenia wymaga natomiast stale rosnąca rola sądu administracyjnego w całym procesie sprawowania nadzoru państwowego nad samorządem terytorialnym. Szczególnie dobitnie wyraża się ona w zasadzie sądowej ochrony samodzielnności jednostek samorządu terytorialnego przed nieuprawnionymi ingerencjami nadzorczymi.

Oprócz organów nadzoru wymienionych w Konstytucji oraz ustawach samorządowych pojawić się mogą organy, które niejako ubocznie będą mieć kompetencje nadzorcze w stosunku do samorządu. Na przykład art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym² (dalej: SamGminU) stanowi, że konkretny przepis prawa może uzależniać ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ. Związany z tym jest również obowiązek przedłożenia rozstrzygnięcia temu organowi.

W ustawie z dnia 5.6.1998 r. o samorządzie województwa³ (dalej: SamWojU) jedynie wypadkowo, w art. 77, uprawnienia nadzorcze uzyskał minister właściwy do spraw zagranicznych.

„1. Priorytety współpracy zagranicznej województwa mogą być uchwalane oraz inicjatywy zagraniczne województwa, w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych.

2. Uchwały, o których mowa w ust. 1, zapadają bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa.

3. Uchwała oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej, o których mowa w ust. 1, przesyłane są przez marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej” (art. 77 SamWojU).

2. Środki nadzoru

Ustawa z dnia 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym⁴ (dalej: SamPowiatU) oraz SamGminU i SamWojU przewidują liczne środki nadzorcze. W tej pracy przyjęto podział ustawowych środków nadzorczych dotyczących zadań samorządu na informacyjno-doradcze, korygujące i personalne.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2096.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm..

2.1. Środki informacyjno-doradcze

Rola doradztwa lub pomocy okazywanej samorządowi terytorialnemu przez organy nadzorcze w trakcie sprawowania swych funkcji jest dostrzegana we wszystkich europejskich ustawodawstwach i doktrynach komunalnych. Doradztwo nazywa się tam nawet najłagodniejszą formą nadzoru. Stosowanie szeroko pojętych środków pomocy pozwala bowiem w praktyce uniknąć bądź zminimalizować konieczność stosowania środków represyjnych przez doprowadzenie do samokorekty działań przez gminę.

Przejawy tych tendencji znalazły również odbicie w ustawach samorządowych. Jednym ze sposobów doprowadzenia do owej pożądanej samokorekty może być należyście ukształtowany system kontroli wewnętrznej. „Kontrola wewnętrzna w danej jednostce organizacyjnej może skutecznie blokować ewentualne zastosowanie nadzoru nad nią, jeśli jest wykonywana rzeczowo, rzetelnie i skutecznie”⁵. Funkcje kontrolne mogą zostać przy tym powierzone bądź jednostkom wewnętrznym samorządu (np. komisjom rewizyjnym), bądź podmiotom stojącym poza układem organizacyjnym samorządu. W tej drugiej sytuacji funkcje kontrolne będą się mieścić w ramach uprawnień nadzorczych organów administracji państwowej. Z tego też względu środki te nazywa się czasem w doktrynie środkami kontrolnymi.

Moim jednak zdaniem takie ujęcie zbyt zawęży pole oddziaływania na organy samorządowe. Kontrola bowiem ze swej istoty ma oddziaływanie pasywne, natomiast ustawodawca oprócz zadań typowo informacyjnych przewiduje środki oddziaływania aktywnego, które można nazwać doradztwem.

1. Artykuł 88 SamGminU, art. 77a SamPowiatU i art. 80 SamWojU gwarantują organom nadzoru prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa. Jak widać, obowiązek informacyjny został tu ukształtowany bardzo szeroko, praktycznie bez granic przedmiotowych. Może on bowiem dotyczyć każdego przejawu działalności jednostki samorządu terytorialnego.

Nowelizacją z dnia 11.4.2001 r. wprowadzono do ustaw samorządowych wszystkich szczebli zasadę jawności działania. Odtąd działalność organów gminy, powiatu i województwa ma być jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów danej jednostki samorządu terytorialnego obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady (sejmiku) i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów

⁵ A. Wiktorowska, *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna*, ST 1991, Nr 1–2, s. 72.

posiedzeń organów gminy, powiatu czy województwa i komisji. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określą statuty jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawiona powyżej zasada jawności działania jest ekstremalnie szerokim obowiązkiem informacyjnym. Skoro bowiem obywatel ma prawo wstępu na sesje i posiedzenia organów samorządowych oraz dostępu do dokumentów i protokołów, to dlaczego nie przyznać takiego prawa organom nadzorczym?

Zastrzeżenia te nie dotyczą kontroli wykonywanej przez regionalne izby obrachunkowe. Ustawa z dnia 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych reguluje bowiem szczegółowo tryb, zakres i rodzaje kontroli sprawowanej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

2. Kolejne obowiązki informacyjne sprowadzają się do nakazu przedłożenia odpowiednio przez wójta/burmistrza, starostę lub marszałka województwa wojewodzie wszelkich uchwał rady czy sejmiku w ciągu siedmiu dni od daty ich podjęcia. Na poziomie województwa obowiązek ten dotyczy również uchwał zarządu województwa.

W tym samym terminie przedkładane są regionalnej izbie obrachunkowej uchwały objęte zakresem nadzoru izby.

Ponadto wójt lub burmistrz oraz starosta mają obowiązek przedłożenia wojewodzie aktów ustanawiających przepisy porządkowe w ciągu 2 dni od ich podjęcia.

Brzmienia art. 90 ust. 1 SamGminU i art. 78 ust. 1 SamPowiatU nie można uznać za prawidłowe, zawęża ono bowiem obowiązek przedłożenia wojewodzie wyłącznie do uchwał rady gminy czy powiatu, podczas gdy art. 91 ust. 1 SamGminU stanowi o uchwale lub zarządzeniu rady gminy, a art. 79 ust. 1 SamPowiatU o uchwałach organów powiatu. A takimi są również zarządy powiatów. Rodzi to wątpliwości teoretyczne, czy zarządzenia wójta i uchwały zarządu powiatu również powinny być przedkładane organowi nadzoru. Praktyka wskazuje jednak, że nie powinno być wątpliwości co do takiego obowiązku. Ta nieścisłość, przy stosowaniu wykładni literalnej, mogłaby niezwykle utrudnić orzeczenie o nieważności uchwał lub zarządzeń sprzecznych z prawem wobec braku informacji o nich. Nie można tu jednak stosować wykładni rozszerzającej. Nie jest to nawet konieczne, bowiem art. 88 SamGminU przewiduje wystarczające podstawy do żądania niezbędnych informacji.

Niejasny jest również charakter prawny owego siedmiodniowego (w odniesieniu do przepisów porządkowych: dwudniowego) terminu przedłożenia uchwały (zarządzenia). Uznanie go za termin ustawowy prowadziłoby do absurdalnych stanów, gdyż w sytuacji choćby jednodniowej zwłoki wójta lub burmistrza organ nadzoru traciłby uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia). Z tego też powodu Naczelny Sąd Administracyjny uznał ten ter-

min za instrukcyjny z tymi konsekwencjami, że „przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę” (wyrok z dnia 22.11.1990 r., SA/Gd 965/90)⁶.

3. Szczególny obowiązek informacyjny wynika z art. 246 ustawy z dnia 27.8.2009 r. o finansach publicznych⁷. Wykonywany on jest w trakcie procesu opracowywania projektu budżetu gminy i polega na przesyłaniu tego projektu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami regionalnej izbie obrachunkowej w celu wydania opinii przez regionalną izbę obrachunkową⁸.

2.2. Środki korygujące

2.2.1. Zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie

Artykuł 89 ust. 1 SamGminU, art. 77b ust. 1 SamPowiatU i art. 80a ust. 1 SamWojU przewidują możliwość wystąpienia w przepisach szczególnych wymogu zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania rozstrzygnięć organu gminy przez inny organ jako warunku *sine qua non* dla ważności takiego rozstrzygnięcia.

Brzmienie tych przepisów jest jednak na tyle ogólne, że konieczne jest dodatkowe wyjaśnienie. Ustawodawca nie określa bliżej zakresu znaczeniowego użytych przez siebie pojęć „zatwierdzenie”, „uzgodnienie”, „zaopiniowanie”. Nie są to na pewno środki jednorodne. Przyjmuje się, że uzgodnienie ma charakter wiążący, co oznacza, że organ, który wydaje akt prawny, musi uwzględnić stanowisko innego organu. Opinia ma natomiast charakter niewiązący. Jeżeli jednak jej zasięgnięcie jest obligatoryjne, to rozstrzygnięcie wydane bez jej powzięcia będzie skutkowało jego nieważnością. Zatwierdzenie może mieć charakter zarówno wiążący, jak i niewiązący. Dotyczy rozstrzygnięć już podjętych, a jego charakter jest każdorazowo określany w przepisach.

Kryterium rozróżnienia stanowi etap ich zastosowania w procesie podejmowania rozstrzygnięcia przez organ gminy. Uzgodnienie i zaopiniowanie są wymagane w fazie wstępnej, zaś zatwierdzenie jest wydawane *ex post*. Niewątpliwie jednak wszystkie wymienione środki wywołują skutki prawne o charakterze materialnym, bowiem ich brak powoduje nieważność rozstrzygnięcia.

⁶ Por. też wyrok SN z dnia 9.9.1993 r., III ARN 42/93, OSNC 1994, Nr 5, poz. 111.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

⁸ Na temat opinii regionalnych izb obrachunkowych zobacz np. J. Storczyński, Charakter prawny opinii składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych, FK 2000, Nr 3, s. 11.

Rozstrzygnięcie należy przy tym rozumieć szeroko jako uchwały wszelkiego typu (łącznie ze stanowieniem przepisów prawa) bądź zarządzenia (np. zarządzenia porządkowe wydane w trybie art. 41 ust. 2 SamGminU). Nie można do kategorii rozstrzygnięć organów gminy zaliczyć decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach, bowiem nadzór nad orzecznictwem administracyjnym sprawują samorządowe kolegium odwoławcze oraz organy administracji rządowej na podstawie przepisów ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹ (dalej: KPA).

Kolejną kwestią jest zagadnienie odpowiedniości nazw przyjętych przez ustawodawcę w omawianych przepisach dla środków nadzorczych wywołujących skutki w postaci nieważności. Innymi słowy, czy jeśli wystąpi w ustawodawstwie środek podobny, lecz niezbyt dokładnie określony (o co w naszym ustawodawstwie nietrudno), to należy do niego w drodze analogii lub wykładni rozstrzygającej stosować reżim z art. 89 SamGminU? Zabieg taki jest niedopuszczalny. Istotą środków nadzorczych nad jednostkami zdecentralizowanymi jest ich wynikanie z konkretnej normy prawnej prawa materialnego. A zatem wszędzie tam, gdzie działanie innego organu jest niezbędne dla ważności rozstrzygnięcia organu gminy, powiatu czy województwa, musi to jasno i jednoznacznie wynikać z konkretnego przepisu ustawy.

Wyrażenie stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania może być dokonane przez organ nadzorczy w sposób aktywny lub pasywny. Przemawia za tym wyznaczenie w omawianym artykule terminu ustawowego (o charakterze maksymalnym) do dokonania tej czynności. Upływ terminu powoduje bowiem domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w brzmieniu przedstawionym przez gminę, powiat bądź województwo. „Przepis ten ma na celu nie tylko funkcje nadzorcze, ale również zdyscyplinowanie organów, które mają zajmować stanowisko w sprawach, o których rozstrzyga samorząd”¹⁰. Termin ten wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W pozostałych przypadkach wynosi on 14 dni od dnia doręczenia opiniowanego rozstrzygnięcia lub jego projektu.

2.2.2. Wstrzymanie wykonania uchwały

Środek ten w przepisach ustaw samorządowych został ukształtowany w formie fakultatywnej i obligatoryjnej.

Z fakultatywnym wstrzymaniem wykonania uchwały (zarządzenia) organu gminy, powiatu lub województwa mamy do czynienia w razie wszczęcia postę-

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

¹⁰ Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991, s. 125.

powania w sprawie stwierdzenia jej nieważności lub w toku tego postępowania (art. 91 ust. 2 SamGminU, art. 79 ust. 2 SamPowiatU i art. 82 ust. 2 SamWojU). Organ nadzoru może bowiem w momencie wszczęcia postępowania zarządzić wstrzymanie uchwały. Na mocy noweli z dnia 11.4.2001 r. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, powiatu bądź województwa wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2.2.3. Stwierdzenie nieważności

Uchwała lub zarządzenie organu gminy, powiatu lub województwa sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności orzeka właściwy organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały (zarządzenia).

Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego zostało uznane przez ustawodawcę za podstawowy środek nadzoru. W odniesieniu do tego środka zostały rozbudowane w ustawach samorządowych reguły postępowania. Ponadto w SamGminU i SamPowiatU znajduje się odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów KPA, a w SamWojU – do przepisów o kontroli sądowej decyzji administracyjnych.

Zabieg ten jednak odniósł skutek wręcz odwrotny od zamierzonego – zamiast uprościć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, znacznie je skomplikował. Pojawiło się bowiem wiele pytań i kolizji na zbiegu obu reżimów ustawowych.

Ustawodawca posługuje się pojęciem „sprzeczność z prawem”, która to sprzeczność jest jedyną podstawą do stwierdzenia nieważności. Obok siebie jednak występują określenia „sprzeczność z prawem” oraz „nieistotne naruszenie prawa”, bez bliższego ustalenia ich wzajemnych relacji. Pojawia się tu zatem konieczność określenia przez organ nadzorczy w drodze wykładni stopnia „istotności” naruszenia prawa¹¹.

W literaturze przyjmuje się, że do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością podjętych uchwał i zarządzeń, należy naruszenie:

- przepisów dotyczących kompetencji do podejmowania uchwał i zarządzeń,
- podstawy prawnej podejmowanych uchwał,
- przepisów prawa ustrojowego,
- przepisów prawa materialnego,
- przepisów proceduralnych dotyczących podejmowania uchwał i zarządzeń¹².

¹¹ Por. *M. Mincer*, Uznanie administracyjne, Toruń 1983, s. 55 i n.; *M. Wyrzykowski*, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 207.

¹² *E. Komorowski*, [w:] *M. Chmaj* (red.), Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2005, s. 235.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały wszczyna z urzędu organ nadzoru, a więc i w tym zakresie nieprzydatne jest odesłanie do norm KPA. Ocenie organu nadzorczego podlegają w tym postępowaniu warunki formalne powstania uchwały i jej treść materialna. Organ ten może orzec o nieważności uchwały w całości lub części, zaś w przypadku nieistotnego naruszenia prawa wskazać jedynie, że takie naruszenie nastąpiło.

Elementy takiego orzeczenia nadzorczego wymienione są w art. 91 ust. 3 SamGminU, w art. 79 ust. 3 SamPowiatU oraz w art. 82 ust. 4 SamWojU i są nimi uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego¹³.

Forma i treść tych elementów orzeczenia mogą być kształtowane za pomocą odpowiednio stosowanych przepisów KPA. Jednak korzystniejsze byłoby tu zamiast odesłania niezbędne uszczegółowienie przepisów ustaw samorządowych. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12.10.1990 r. (SA/Lu 663/90): „Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez organ nadzoru (wojewodę) może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała taka pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Dochodzenie do wniosku, że uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem, w drodze zawiłej nieraz wykładni określonego przepisu prawnego, a szczególnie gdy zachodzić może w tym przedmiocie niejednolitość poglądów prawnych, może powodować negatywne następstwa społeczne, niezamierzone przez ustawodawcę, w postaci ograniczania samodzielności organów samorządu terytorialnego przez organy nadzoru. Dlatego też orzeczenia organów nadzoru powinny mieć zawsze niebudzącą wątpliwości podstawę prawną”¹⁴.

Odrębny tryb postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej organu stanowiącego przewiduje art. 12 ustawy z dnia 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁵. Postępowanie to prowadzone jest w dwóch etapach. W pierwszym, zgodnie z art. 12 tej ustawy, izba, prowadząc postępowanie w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje najpierw nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia. W drugim etapie – jeżeli organ stanowiący w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, o których mowa we wskazaniu – regionalna izba obrachunkowa orzeka o nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części. Do czasu nowelizacji art. 12 ustawy w 2003 r. stosowanie 30-dniowego terminu do orzekania o nieważności

¹³ Postępowanie nadzorcze omawiają szczegółowo K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa, Warszawa 2000, s. 165 i n.

¹⁴ Zamieszczone w ONSA 1990, Nr 4, poz. 6.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 651 ze zm.

uchwały budżetowej budziło wiele wątpliwości, gdyż w tym terminie regionalna izba obrachunkowa powinna nie tylko zapoznać się z uchwałą budżetową, ale również wskazać nieprawidłowości oraz sposób ich usunięcia. Dodatkowo w terminie tym winna zapoznać się z nową uchwałą, ewentualnie wydać uchwałę w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej. Ustawą z dnia 24.7.2003 r. wprowadzono zmianę w zakresie terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego i przyjęto, że wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia zawiesza bieg 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 SamGminU, art. 79 ust. 1 SamPowiatU oraz art. 82 ust. 1 SamWojU na okres nie dłuższy niż 30 dni¹⁶.

Wątpliwości budzi także w związku z redakcją art. 91 SamGminU charakter prawny orzeczenia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności. Ustawa bowiem nie daje jasnej odpowiedzi, czy uchwała sprzeczna z prawem nie wywiera żadnych skutków prawnych od momentu jej wejścia w życie, czy też wywiera ona takie skutki aż do momentu stwierdzenia przez organ nadzoru jej nieważności. Rozstrzygnięcie tego problemu przyniosło orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w cytowanym wyroku z dnia 12.10.1990 r. (SA/Lu 663/90) stwierdził: „Orzeczenie wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy ma charakter deklaratoryjny i działa wstecz (*ex tunc*), ponieważ jest ona nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia”. Prawdopodobnie tego stanowiska potwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9.12.2003 r. (P 9/02)¹⁷, w którym wskazał: „Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki *ex tunc* – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, bowiem służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), a wykonanie obowiązków zeń wynikających może być egzekwowane środkami przymusu administracyjnego”.

Zarówno orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i doktryna stoją również na stanowisku, że orzeczenie stwierdzające nieważność uchwały lub zarządzenia nie może przybierać postaci decyzji administracyjnej. Ustawodawca konsekwentnie posługuje się terminem „rozstrzygnięcie

¹⁶ Artykuł 12 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dodany przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 24.7.2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 149, poz. 1454).

¹⁷ OTK-A 2003, Nr 9, poz. 100.

nadzorcze”, a nie „decyzja”. Można zatem przyjąć, że SamGminU, SamPowiatU i SamWojU nadały stwierdzeniu nieważności uchwały organu tych jednostek formę deklaratoryjnego aktu administracyjnego¹⁸.

Jeżeli organ nadzoru w terminie 30 dni od doręczenia mu uchwały (zarządzenia) nie stwierdził we własnym zakresie jej nieważności, może tego dokonać jedynie sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez ten organ. Gdyby jednak od podjęcia uchwały upłynął rok, to nie można stwierdzić jej nieważności, chyba że został naruszony termin do jej przedłożenia organowi nadzoru. Omawiany jednoroczny termin jest terminem zawitym¹⁹, powodującym „sanację błędu”²⁰ poprzez uznanie, że po tak długim terminie powstały już swego rodzaju nieodwracalne skutki. Jeżeli jednak istnieją przesłanki do stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem. A zatem, w przeciwieństwie do stwierdzenia nieważności uchwały, orzeczenie wywołuje skutek prawny *ex nunc*.

Ustawodawca odsyła w tym przypadku do przepisów KPA dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej administracji wobec osób, które poniosły szkodę na skutek wydania decyzji sprzecznej z prawem (art. 94 ust. 2 SamGminU, art. 82 ust. 2 SamPowiatU i art. 83 ust. 2 SamWojU).

2.2.4. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych

Przepisy art. 98 ust. 5 SamGminU, art. 85 ust. 5 SamPowiatU oraz art. 86 ust. 4 SamWojU stanowią, że: „Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd”.

Podjmując próbę oceny wzajemnych relacji między „prawomocnością” a „wykonalnością” rozstrzygnięć nadzorczych, należy na wstępie podkreślić, że rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest aktem administracyjnym szczególnego rodzaju, niebędącym decyzją załatwiającą sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej. Nie może być więc traktowane jako decyzja administracyjna. Wobec tego nie mają do niego zastosowania przepisy KPA regulujące wykonalność (skuteczność) decyzji administracyjnych.

Wykonalność (skuteczność) rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody należy więc łączyć z jego prawomocnością. Zgodnie z ogólnie przyjętą konwencją

¹⁸ Por. J. Zimmermann, Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, Nr 10, s. 47.

¹⁹ Por. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem, Warszawa 1990, s. 84.

²⁰ Tak Z. Leoński, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8.3.1990, PiP 1990, Nr 12, s. 58; E. Ochendowski, Prawotwórcza funkcja gminy, RPEiS 1991, Nr 2, s. 33–34.

terminologiczną ustawodawca użył pojęcia „prawomocność” w stosunku do rozstrzygnięcia nadzorczego, mając na uwadze jego niezaskarżalność do sądu administracyjnego. Skutki prawne aktu administracyjnego wiążą się co do zasady z jego ostatecznością albo prawomocnością. Rozstrzygnięcie nadzorcze, do którego nie stosuje się, jak powiedziano, kategorii ostateczności, staje się wykonalne (skuteczne) z chwilą uzyskania prawomocności. W ten sposób przepisy art. 98 SamGminU, art. 85 SamPowiatU, art. 86 SamWojU mówiące o przesłankach prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego dają jednostkom samorządu terytorialnego tymczasową ochronę prawną przed skutkami nieprawomocnych, a kwestionowanych przez nią ingerencji organu nadzorczego.

Istotne są również tezy postanowienia NSA w Warszawie z dnia 1.6.2000 r. (II SA 1331–1332/00, ONSA 2000, Nr 9, poz. 136): „(...) niezbędnym warunkiem zastosowania przez Sąd art. 40 ust. 1 ustawy o NSA jest istnienie w każdym zaskarżonym akcie elementu wykonalności w znaczeniu prawnym, tj. dopuszczalności jego wykonania (...). Według art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każda ze stron ma prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady i tryb zaskarzania określa ustawa. Bez wyraźnie istniejącej, odmiennej regulacji ustawowej nie ma zawężonych do jednej instancji postępowań niesądowych kończonych aktami podlegającymi wykonaniu. W sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, wykonalność decyzji powiązано z jej ostatecznością w sensie wyczerpania toku instancji w samym postępowaniu administracyjnym. Do orzeczeń wydawanych w odmiennym postępowaniu, uzupełnionym odpowiednim stosowaniem przepisów KPA, należą m.in. akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodę, a w zakresie spraw budżetowych – regionalną izbę obrachunkową.

W świetle art. 98 ust. 1, 3 i 5 SamGminU rozstrzygnięcie organu nadzorczego dotyczące gminy podlega przez nią zaskarżeniu w terminie 30 dni od doręczenia i staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Mimo wyodrębnienia zakresu uprawnień dla poszczególnych organów nadzoru, powyższe unormowania odnoszą się do każdego z ich rozstrzygnięć nadzorczych, które przed upływem terminu do wniesienia skargi bądź jej oddalenia lub odrzucenia przez sąd nie stają się prawomocne (...).”

Nowelą z dnia 11.4.2001 r. we wszystkich ustawach samorządowych wprowadzono analogiczne reguły, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy, powiatu lub województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. „Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnię-

cia organu nadzoru nie jest ono jeszcze prawnie wiążące, a tym samym jego moc jest niejako »zawieszona w czasie«. Dopiero upływ terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego bądź oddalenie lub odrzucenie skargi przez Sąd czynią owo rozstrzygnięcie skutecznym. W zależności od rodzaju i treści rozstrzygnięcia nadzorczego, jego uprawomocnienie się sprawia, że z obrotu prawnego eliminowana jest, ze skutkiem *ex tunc*, zakwestionowana uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego (...)»²¹.

W przypadku złożenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu.

2.2.5. Zarządzenie zastępcze

Jeżeli właściwy organ gminy, powiatu, województwa wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy z dnia 5.1.2011 r. – Kodeks wyborczy²² oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21.8.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²³ w zakresie dotyczącym m.in. wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z członkiem zarządu powiatu lub województwa, sekretarzem gminy, powiatu, województwa czy też skarbnikiem gminy, powiatu, województwa nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę – wojewoda wzywa organ do podjęcia odpowiedniego aktu w ciągu 30 dni.

Przepis ten stosuje się odpowiednio do obowiązków, o których mowa w art. 6a ustawy z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych – tj. w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 98a SamGminU, 85a SamPowiatU, i 86 SamWojU).

W razie bezskutecznego upływu powyższego terminu wojewoda – po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej – wydaje zarządzenie zastępcze. Służy na nie skarga do sądu administracyjnego, na zasadach ogólnych. „Zarządzenie zastępcze nie jest decyzją administracyjną, ale aktem administracyjnym szczególnego rodzaju, do którego mają odpowiednie zastosowanie przepisy KPA (art. 98 ust. 4 SamGminU). Winno zatem, stosownie do art. 107 § 1 KPA, zawierać wymienione w nim enumeratywnie elementy.

²¹ M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ST 2001, Nr 1–2, s. 92.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 15 ze zm.

²³ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1393.

Wśród nich ustawodawca wskazał uzasadnienie faktyczne i prawne wydanego zarządzenia” (wyrok WSA w Katowicach z dnia 20.4.2004 r., II SA/Ka 3310/03).

2.2.6. Środki personalne

Następną grupę środków nadzoru określiłem mianem „personalnych” z uwagi na fakt, że ingerencja nadzorcza nie dotyczy bezpośrednio rozstrzygnięć organów samorządu, tylko samych organów. Środki te można dalej podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne ze względu na usytuowanie organu, który je stosuje wobec jednostki samorządowej.

Typowym wewnętrznym środkiem personalnym jest odwołanie zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa. Środek ten stanowi naturalną konsekwencję przyznania zarządowi funkcji wykonawczej powiatu lub województwa.

Do zewnętrznych personalnych środków nadzoru można zaliczyć: wezwanie rady powiatu bądź sejmiku województwa do zastosowania niezbędnych środków wobec zarządu, wnioski do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu, odwołanie wójta, wyznaczenie osoby do pełnienia funkcji organu wykonawczego, ustanowienie zarządu komisarycznego, rozwiązanie organu stanowiącego. Kolejność, w jakiej zostaną omówione te środki, wynika z intensywności ich oddziaływania.

Wezwanie rady powiatu lub sejmiku województwa do zastosowania niezbędnych środków wobec zarządu przysługuje wojewodzie w razie powtarzającego się naruszania przez zarząd Konstytucji lub ustaw. Wprawdzie w przepisie tym nie została określona procedura postępowania w tym przypadku, jednak należy domniemywać, że w pierwszym rzędzie rada wystosuje stosowne dyrektywy do swego zarządu, zaś w sytuacjach skrajnych – może odwołać zarząd. Jeżeli powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent miasta), wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeśli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta (art. 96 ust. 2 SamGminU).

Gdyby rada powiatu lub sejmik województwa nie zastosowały się do wezwania wojewody lub zastosowane przez nie środki nie odniosły pożądanego skutku w postaci działania organu wykonawczego zgodnie z prawem, wojewoda występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – o rozwiązanie zarządu powiatu lub zarządu województwa. W razie rozwiązania zarządu do czasu wyboru nowego zarządu powiatu lub województwa jego funkcję pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. W razie odwołania wójta (burmistrza, prezyden-

ta miasta) do czasu wyboru nowego wójta jego funkcję również pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Ustanowienie zarządu komisarycznego stanowi konstrukcję dość złożoną. Ze względu na swą dolegliwość prawo to służy wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Kryteria zastosowania tego środka mają charakter celowościowy, chodzi tu bowiem o nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, powiatu, województwa. Ocena stanu faktycznego pod kątem wyczerpania hipotezy przepisów ustawowych należy do Prezesa Rady Ministrów. Przed złożeniem wniosku zaś oceny takiej dokonać musi minister właściwy do spraw administracji publicznej. W przypadku uznania przez organ nadzorczy, że skuteczność działania organów gminy nie rokuje nadziei na poprawę, może on zawiesić te organy i ustanowić zarząd komisaryczny. Brzmienie przepisów wskazuje wyraźnie na możliwość, a nie obowiązek zastosowania omawianego środka.

Zawieszenie organów jednostki samorządowej, a więc zarówno organów uchwałodawczych, jak i wykonawczych, następuje na czas określony, tj. na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru wójta na kolejną kadencję lub zarządu przez radę (sejmik) kolejnej kadencji. Fakt zawieszenia organów samorządu i ustanowienie zarządu komisarycznego nie muszą oznaczać, że byt prawny tych organów został definitywnie zakończony. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, gdy organy zostają zawieszone w takim momencie, że upływ dwuletniego terminu przypadnie przed końcem kadencji. Wówczas organy mogą dalej działać aż do wyboru nowych. Rozwiązanie takie, choć teoretycznie możliwe, nie wydaje się prawidłowe. Trudno bowiem zakładać, że w trakcie okresu zawieszenia ulegnie poprawie skuteczność działania organów gminy, powiatu czy województwa.

Wątpliwości te rodzą się w związku z użyciem przez ustawodawcę zwrotów nieookreślonych – „przedłużający się brak skuteczności” czy „szybka poprawa”. Sądzę, że sprecyzowanie owych zwrotów nastąpi w drodze praktyki orzeczniczej.

Zastosowanie środka nadzorczego w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego musi być poprzedzone przeprowadzeniem **procedury sanacyjnej**. Składa się ona z dwóch etapów: przedstawienia zarzutów organom gminy, powiatu lub województwa i wezwania ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji.

W omawianych przepisach razi ich daleko idąca lakoniczność i ogólnikowość. Rodzi to wiele wątpliwości.

Po pierwsze, niejasna jest kolejność chronologiczna występowania poszczególnych stadiów owej procedury. Czy przedstawienie zarzutów organom samo-

rządu i wezwanie ich do przedłożenia programu poprawy sytuacji ma nastąpić przed czy też po ich zawieszeniu? Logiczne wydaje się uprzednie przedstawienie zarzutów, a następnie stosowanie środka represyjnego. Ustawodawca jednak jasno tego nie określa.

Po drugie, nie są wyraźnie określone forma i tryb przedstawiania zarzutów oraz przedkładania programu poprawy sytuacji.

Po trzecie, brak tu terminów do dokonania poszczególnych czynności. Jedyne, jakim posługuje się ustawodawca, został określony za pomocą zwrotu „niezwłocznie”. Co on jednak oznacza i do kogo należy ocena, czy on już upłynął, tego ustawodawca nie wyjaśnia. Pomocne w tym zakresie mogłoby być odeślanie do terminów w KPA.

Dalszym etapem procedury nadzorczej jest powołanie przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody **komisarza rządowego**.

Wątpliwości wynikają z faktu stosowania przez ustawodawcę w ramach jednego artykułu ustawy dwóch określeń: „zarząd komisaryczny” i „komisarz rządowy”, bez określenia ich wzajemnych relacji. Wydaje się, że zwroty należy zinterpretować w ten sposób, że „zarząd komisaryczny” oznacza samą instytucję prawną, czynność zarządzania, zaś „komisarz rządowy” jest konkretną osobą upoważnioną do wykonywania owego „zarządu”. Innymi słowy „zarząd komisaryczny” oznacza przymusowe wykonywanie wszystkich zadań i kompetencji organów gminy przez „komisarza rządowego”.

Środkiem wywołującym najdalej idące skutki prawne jest **rozwiązanie organu uchwałodawczego** gminy, powiatu lub województwa. Organem uprawnionym do stosowania tego środka jest Sejm, natomiast organem wnioskowym jego zastosowanie jest Prezes Rady Ministrów jako organ nadzorczy. Formą prawną jest uchwała Sejmu.

Przyczyną rozwiązania rady (sejmiku) może być tylko powtarzające się naruszenie przez nią Konstytucji lub ustaw. Naruszenia te powinny mieć charakter rażący z uwagi na skutki, jakie za sobą pociągają.

Do czasu wyboru nowych organów samorządu Prezes Rady Ministrów ma obowiązek wyznaczenia osoby, której zostaną powierzone tymczasowo funkcje rozwiązanych organów. Osoba ta w okresie swego urzędowania będzie uznawana za zastępcę prawnego z wszelkimi skutkami prawnymi, na przykład w postaci podlegania nadzorowi tak jak te organy.