

Anna Barczak

Rozdział I. Uchwały rady gminy – pojęcie, rodzaje, kontrola, nadzór

1. Uwagi ogólne

Rozważania prowadzone w niniejszym rozdziale zostaną omówione w bardzo ogólnym zarysie, albowiem kwestie te zostały szeroko scharakteryzowane w literaturze przedmiotu. W tym miejscu zatem niektóre zagadnienia zostaną tylko zasygnalizowane. Rozdział ten wprowadza w problematykę, jaką jest działalność uchwałodawcza gminy w zakresie ochrony środowiska. Bez zwrócenia uwagi na poniższe problemy opracowanie nie byłoby kompletne.

2. Pojęcie uchwały

Konstytucja RP oraz SamGminU, a także inne akty prawne nie definiują pojęcia uchwały. Ustawa zasadnicza używa ogólnego określenia w postaci aktów prawa miejscowego (art. 87 ust. 2). W dalszej kolejności Konstytucja RP, w art. 184 zd. 2, ustanawiając kompetencję NSA oraz innych sądów administracyjnych do badania zgodności aktów normatywnych tworzonych przez organy samorządu terytorialnego z prawem, określa je mianem uchwał¹. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 41 ust. 1 stwierdza, że **akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały**.

Wykładnia literalna powyższego przepisu wyraźnie rozstrzyga, że akty prawa miejscowego rady gminy mogą przyjąć wyłącznie formę uchwały. Zaznaczyć należy, że przepisy nie zakazują, aby tej zasady nie można było rozciągnąć na wszystkie rozstrzygnięcia rady gminy. Gdyby były przewidziane inne formy działalności uchwałodawczej badanej jed-

¹B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 164.

nostki, to organ wykonawczy gminy musiałby także je przedstawić wojewodzie celem sprawowania skutecznego nadzoru².

Wypada zatem wskazać, że **uchwała jest jedyną dopuszczalną formą podejmowania rozstrzygnięć przez organ stanowiąco-kontrolny gminy**. Argumentem przemawiającym za takim rozumowaniem jest art. 90 ust. 1 zd. 1 SamGminU, który nakazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przedkładać wojewodzie uchwały rady gminy w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia.

Z powyższego wynika, że ustrojodawca i ustawodawca zwykli są zgodni co do formy aktów normatywnych tworzonych w gminie.

Statuty poszczególnych gmin także przewidują dla rozstrzygnięć merytorycznych podejmowanych przez radę gminy postać uchwały (por. § 40 uchwały Nr XLVIII/567/18 Rady Miejskiej w Goleniowie z 10.10.2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Goleniów (Dz.Urz. Woj. Zach. poz. 5241), § 44 uchwały Nr XIX/161/2004 Rady Miejskiej w Gryficach z 31.8.2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Gryfice (t.j. Dz.Urz. Woj. Zach. z 2014 r. poz. 1607).

Z uwagi na to, że brak jest definicji legalnej uchwały, należy przedstawić jej rozumienie w języku potocznym. Słownik języka polskiego tym mianem określa „akt woli organu państwowego, samorządu spółdzielczego, organizacji społecznej lub zawodowej”³. Z kolei słownik pod pojęciem „uchwalić” rozumie „postanawiać coś, podjąć decyzję w wyniku narady (kompetentnego zgromadzenia)”⁴. Leksykon prawniczy natomiast rozumie uchwałę „w najogólniejszym sensie – formę aktu prawnego zawierającego decyzję organu kolegialnego (np. Sejmu, Rady Ministrów, Sądu Najwyższego, rady gminy). W tym znaczeniu uchwałami są wszystkie akty normatywne kolegialnych organów państwa niezależnie od ich nazwy”⁵.

Ważne

Uchwały rady gminy to akty uchwałodawcze, stanowiące wyłącznie przez organ kolegialny, jakim jest np. rada gminy.

3. Rodzaje uchwał

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele klasyfikacji uchwał⁶. Praktyka także wypracowała szereg koncepcji tychże rodzajów. Zarówno przez teoretyków, jak i praktyków stosowane są zróżnicowane kryteria podziałów.

²J. Czerw, I. Krześniński, *Działalność uchwałodawcza rady gminy ze wzorami uchwał, procedur i pism*, Warszawa 2007, s. 119.

³M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego R-Z*, Warszawa 1998, s. 532.

⁴Tamże.

⁵W. Gromski, (w:) *Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 1999, s. 487.

⁶D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 100 i n.; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 28–74; R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym* Warszawa 2008, s. 83–95; G. Jyż, (w:) G. Jyż, Z. Pławiecki, A. Szewc, *Ustawa o samo-*

Kluczowy, ze względu na gminną legislację, jest podział uchwał na podstawie kryterium obowiązywania. Stosując je, wyróżnia się uchwały będące:

- 1) aktami prawa miejscowego,
- 2) aktami kierownictwa wewnętrznego.

Inne podziały wyróżniają:

- 1) uchwały proceduralne i merytoryczne,
- 2) uchwały prawotwórcze i nieprawotwórcze,
- 3) uchwały z uwagi na przedmiot regulacji,
- 4) uchwały konstytutywne i deklaratoryjne⁷.

4. Akty prawa miejscowego a akty kierownictwa wewnętrznego

Podział uchwał na akty prawa miejscowego oraz akty kierownictwa wewnętrznego jest najważniejszą i najistotniejszą klasyfikacją. **Jest to zasadnicza systematyka, stosowana wprost przez ustrojodawcę (art. 93 i 94 Konstytucji RP).**

Wypada podkreślić, że doniosłe znaczenie mają akty prawa miejscowego, z uwagi na ich powszechne obowiązywanie. Podejmowanie ich pod względem ilościowym jest jednak mniejsze w stosunku do uchwał stanowiących akty wewnętrzne.

4.1. Akty prawa miejscowego

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Upoważnienie do ich stanowienia mają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, czynią to na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP).

Pełnego prawnego znaczenia pojęcia aktów prawa miejscowego należy szukać w obowiązującym systemie prawnym na trzech różnych płaszczyznach: konstytucyjnej, ustrojowej i materialnej. Dopiero łączne uwzględnienie wszystkich tych elementów pozwala sformułować swoistą eklektyczną definicję legalną aktu prawa miejscowego⁸.

Akty prawa miejscowego charakteryzują się określonymi **cechami**⁹.

rządzie gminnym. Komentarz, Lex/el. 2012; B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex/el. 2018.

⁷ J. Czerw, I. Krześnicki, Działalność uchwałodawcza..., s. 121; D. Dąbek, Prawo..., s. 100 i n.

⁸ D. Dąbek, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

⁹ M. Ofiarska, Podstawowe problemy legislacyjne prawa miejscowego samorządu powiatowego, ZN WSAP 2010, Nr 2, s. 94–97; M. Mokrzyć, Z. Ofiarski, Praktyczny komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Szczecin 1999, s. 138 i n.

Po pierwsze, istnieje **powszechność ich obowiązywania na terenie działania organu, który je ustanowił**. Oznacza to, że adresatem uchwał rady gminy, będących aktami prawa miejscowego, są podmioty przebywające na terenie danej gminy. Mogą to być jej mieszkańcy, jak również osoby przebywające w gminie tymczasowo, np. turystycznie. Ponadto odbiorcą aktów prawa miejscowego gminy mogą być osoby prawne, np. przedsiębiorca odbierający odpady komunalne, a także jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje ekologiczne będące stowarzyszeniami zwykłymi. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może obowiązywać wszystkie podmioty z danej gminy, jak również tylko niektóre ich kategorie, np. właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i powstają odpady komunalne. Akty prawa miejscowego nie muszą więc być adresowane do wszystkich osób zamieszkujących lub przebywających na określonym terytorium; wystarczy wskazać adresatów (co najmniej grupowo), jeśli wyodrębnienie dokonywane jest na podstawie określonego kryterium (zob. wyr. WSA w Warszawie z 13.3.2019 r., VIII SA/Wa 7/19, Legalis).

Po drugie, **normy zawarte w aktach prawa miejscowego mają charakter generalny i abstrakcyjny**. Ich generalność polega na tym, że określają one adresata w sposób ogólny poprzez wskazanie jego cech, a nie przez wymienienie jego nazwy. Abstrakcyjność normy polega z kolei na tym, że określone przez nią zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, najczęściej powtarzalnych okolicznościach. Norma prawna nie może konsumować się w wyniku jednorazowego wystąpienia danej okoliczności.

Po trzecie, **akty te mają charakter podustawowy**. Jak wynika z Konstytucji RP, co podkreślono powyżej (art. 94), akty te stanowią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Niedopuszczalne jest natomiast ich uchwalanie na podstawie aktów niższego rzędu, tj. rozporządzeń. Źródła te mają charakter elastyczny, dostosowywane są do unormowań prawnych dla potrzeb i warunków lokalnych¹⁰. Nie są one natomiast wydawane w celu wykonywania ustaw. To zadanie leży w gestii rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP).

Po czwarte, **uchwały wymagają ogłoszenia**. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP akty prawa miejscowego dla swego wejścia w życie wymagają należytej publikacji. Oznacza to, że akty te bez uprzedniego ogłoszenia nie mogą wejść w życie i nie mogą stać się powszechnie obowiązującym prawem.

Orzecznictwo

Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, akt taki nie może bowiem wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego (wyr. NSA z 28.11.2018 r., II OSK 2878/16, Legalis).

Zasady ogłaszania aktów prawa miejscowego określa AktyNormU.

Akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie ustaw. Ustawą ogólną w tym zakresie, z której wynika podstawa prawna do wydawania tych aktów, jest SamGminU

¹⁰M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), Zarys prawa samorządu terytorialnego, Poznań 2001, s. 178.

(art. 40). Ustawa o samorządzie gminnym dzieli akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy na:

- 1) akty wydawane na podstawie upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 i 2),
- 2) przepisy porządkowe (art. 40 ust. 3).

Pierwszy rodzaj aktów prawa miejscowego wydawany jest na podstawie delegacji zawartych w ustawach szczególnych. W zakresie ochrony środowiska będą to ustawy składające się na system tego prawa. W jego obrębie można wyróżnić:

- 1) przepisy ogólne (np. PrOchrŚrod),
- 2) przepisy sektorowe, stanowiące materialną część prawa ochrony środowiska (np. CzystGmU),
- 3) przepisy uzupełniające (np. PlanZagospU),
- 4) przepisy ustrojowe (SamGminU).

Upoważnienie do wydania danego aktu zawarte w ustawie szczególnej powinno określać, w sposób możliwie najbardziej ścisły, zakres i przedmiot regulacji.

Akty prawa miejscowego wydawane na podstawie SamGminU dotyczą:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- 3) zasad zarządu mieniem gminy,
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 SamGminU).

Drugi rodzaj uchwał to przepisy porządkowe, które zgodnie z art. 40 ust. 3 SamGminU mogą być wydawane przez radę gminy pod warunkiem, że jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przesłanką warunkującą ich wydanie jest to, że nie mogą one być przedmiotem odrębnych ustaw lub innych przepisów powszechnie obowiązujących. Niedopuszczalne jest wydawanie przepisów porządkowych w odniesieniu do zjawisk występujących w całym kraju, a więc sfery stosunków społecznych, która wymaga generalnych uregulowań. Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą likwidować braków ustawodawstwa obowiązującego na terenie całego kraju lub likwidować zagrożeń mających znaczenie ogólnokrajowe. Ewentualne luki ustawowe nie mogą być zapełnione przepisami porządkowymi¹¹.

Przepisy porządkowe nie mają charakteru wykonawczego w stosunku do ustaw szczególnych, ale normują sprawy w ustawach nieuregulowane. Ze względu na istotę przepisów porządkowych (regulują materię wymagającą podejmowania szybkich decyzji) SamGminU upoważniła wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ich wydawania w przypadkach niecierpiących zwłoki (art. 41 ust. 2). Delegacja przepisów porządkowych ma charakter wyjątkowy. Podejmowane one mogą być w okresie międzysesyjnym, w obliczu zagrożenia dóbr przez nie chronionych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazano, że warunkiem niezbędnym jest konieczność natychmiastowej reakcji, niezwłocznego podjęcia rozstrzygnięcia w danej kwestii (zob. wyr. NSA z 11.1.1996 r.,

¹¹ B. Dolnicki, Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego, Przegląd Prawa Publicznego 2008, Nr 12, s. 6–23.

Sa/Gd 1258/95, niepubl.). Zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie ma charakteru samoistnego. Zgodnie z art. 41 SamGminU zarządzenie takie podlega zatwierdzeniu bądź nieprzedstawieniu do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc prawną w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Jeżeli nie przedstawiono do zatwierdzenia lub odmówiono zatwierdzenia zarządzenia, rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) został zobligowany do przesyłania przepisów porządkowych do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 5 SamGminU).

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 22.12.2014 r.,
WNK.DW.IV.4131.28.2014, Nowe Zeszyty Samorządowe z 2015 r., Nr 2, s. 36.**

Przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach. Oznacza to, że na podstawie takiej regulacji można ustanawiać zakazy i nakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych przez ustawodawcę przesłanek. O „zakresie nieuregulowanym” można mówić na gruncie przepisu art. 40 ust. 3 SamGminU wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk.

W prawie ochrony środowiska przepisy porządkowe mają ogromne znaczenie. Przepis art. 40 ust. 3 SamGminU nie wskazuje wprost, że jest możliwe ich ustanowienie w przypadku ochrony środowiska. Taki wniosek natomiast możemy wyprowadzić z przesłanki, jaką jest ochrona zdrowia. Ochrona środowiska oraz ochrona zdrowia są to wartości ze sobą nierozzerwalnie powiązane. Ustawodawca w art. 3 ust. 2 ŚrodInfU oraz w art. 3 pkt 11 PrOchrŚrod wyraźnie stwierdza, że ilekroć w tym akcie jest mowa o oddziaływaniu na środowisko, rozumie się też oddziaływanie na zdrowie ludzi. Ustawy te traktowane są w systemie prawa ochrony środowiska jako akty o charakterze ogólnym, mającym zastosowanie do innych przepisów środowiskowych.

Przykład

Aktami prawa miejscowego w sferze ochrony środowiska są regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy.

4.2. Akty kierownictwa wewnętrznego

Drugim istotnym rodzajem uchwał podejmowanych przez radę gminy są akty kierownictwa wewnętrznego. Ustawa o samorządzie gminnym nie stanowi wprost o tej kategorii aktów. Wykładnia art. 18 ust. 2 SamGminU wskazującego zakres właściwości rady gminy pozwala jednak stwierdzić, że obok źródeł powszechnie obowiązujących, rada gminy wykonuje swoje zadania, wydaje też akty, które obowiązują tylko podmioty podlegające radzie gminy. W doktrynie prawa samorządowego podział ten jest akceptowalny.

Akty kierownictwa wewnętrznego, podobnie jak akty prawa miejscowego, wykazują się stosownymi cechami. Nie są one tak liczne, jak cechy aktów prawa miejscowego, ale

można zwrócić uwagę na to, że po pierwsze, akty te wiążą tylko adresatów podległych organowi, który dany akt ustanowił, po drugie, cechą ich różnicującą od aktów prawa miejscowego jest to, że dla swej ważności nie wymagają publikacji. Wystarczy, by dotarły one do wiadomości adresata¹². Według TK, do aktów kierownictwa wewnętrznego nie ma zastosowania domniemanie powszechnej znajomości prawa. Wiążą one jedynie organy, do których są adresowane. Poza tym mogą mieć zastosowanie tylko przy kształtowaniu stosunków między podmiotami powiązanymi więzami podległości (zob. wyr. TK z 29.10.1986 r., U 2/86, OTK 1986, Nr 1, poz. 5).

Przykład

W przypadku prawa ochrony środowiska aktem kierownictwa wewnętrznego jest studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy czy gminny program ochrony środowiska.

5. Sądowa kontrola nad działalnością uchwałodawczą rady gminy

5.1. Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne

Sądownictwo administracyjne w Polsce jest dwuinstancyjne. Sprawują je NSA oraz sądy administracyjne. Działają one na podstawie PrPostAdm oraz WprowAdmU. Zdecydowana jednak większość zasad kontroli przez sądy administracyjne legalności aktów prawa miejscowego wynika przede wszystkim z ustaw odrębnych, tj. w analizowanym przypadku z SamGminU oraz ustaw środowiskowych.

Kontrolą sądową nad uchwałami rady gminy jest skarga powszechna do sądu administracyjnego, uregulowana w art. 101 ust. 1 SamGminU¹³.

Ważne

Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Podmiotem uprawnionym do wystąpienia ze skargą jest każdy, którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą. Zaskarżenie jest niedopuszczalne, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił. Skargę na uchwałę można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Możliwość orzekania przez sąd administracyjny w wyniku skarg na uchwały o ich nieważności ograniczona jest terminem jednego roku od daty podjęcia danej uchwały. Po upływie powyższego terminu możliwe jest jedynie orzeczenie o niezgodności danej uchwały z prawem, z wyjątkiem przypadków,

¹² W. Taras, Akty kierownictwa wewnętrznego, (w:) *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 14–15.

¹³ R. Lewicka, *Kontrola ...*, s. 219 i n.

gdy uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1 SamGminU (tj. w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia) albo jeżeli dana uchwała jest aktem prawa miejscowego (art. 101 ust. 4 SamGminU w zw. z art. 94 SamGminU).

Zasady powyższe stosuje się także w przypadku, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Wówczas sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy (art. 101a SamGminU).

5.2. Kontrola sprawowana przez TK

Kontrolą konstytucyjności aktów prawa miejscowego rady gminy z kolei zajmuje się TK¹⁴. Instrumentem prawnym służącym tej kontroli jest skarga konstytucyjna, wynikająca z art. 79 Konstytucji RP¹⁵.

Ważne

Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do TK w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji RP.

Uchwały rady gminy niewątpliwie podlegają kontroli konstytucyjności, mieszcząc się w terminie „inny akt normatywny”.

Termin, w jakim może być wniesiona skarga konstytucyjna, określa TKU. Według art. 77 ust. 1 TKU warunkiem niezbędnym tego prawa jest wyczerpanie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana. Skargę można wnieść w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W postępowaniu administracyjnym skarga ta będzie mogła być wniesiona po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, w postępowaniu cywilnym – dopiero po wniesieniu kasacji, z kolei w postępowaniu karnym – po wydaniu prawomocnego orzeczenia przez sąd II instancji.

6. Nadzór nad działalnością uchwałodawczą rady gminy

W teorii prawa administracyjnego wyraźnie oddziela się kontrolę od nadzoru¹⁶. Brak jednak takich definicji wskazanych pojęć, które byłyby akceptowane przez większość auto-

¹⁴ R. Lewicka, *Kontrola...*, s. 181 i n.; T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński, *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2010, s. 151 i n.

¹⁵ Szerzej na temat skargi konstytucyjnej zob. J. Trzcíński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.

¹⁶ Por. J. Adamiak, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, (w:) *Zarządzanie rozwojem regionalnymi lokalnymi*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001, s. 73–74; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 56–59; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 7–18; M. Miemieć,

rów. Zazwyczaj przyjmuje się, że kontrola polega na badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem oraz formułowaniu na tej podstawie odpowiednich wniosków. Organ kontrolujący nie może wpływać na działalność jednostek kontrolowanych i wydawać im nakazów lub poleceń. Nadzór natomiast polega na inspirowaniu i korygowaniu przez podmiot nadzorujący, za pomocą wielu zinstytucjonalizowanych zachowań, działań podmiotu nadzorowanego. Organ nadzorujący jest wyposażony w instrumenty oddziaływania na organy nadzorowane, nie może jednak ich wyłączać w wykonywaniu przypisanych im kompetencji. Nadzór więc obejmuje kontrolę poszerzoną o możliwość władczego oddziaływania. Z uprawnienia do nadzoru wynika bowiem uprawnienie do kontroli, natomiast z uprawnienia do kontroli nie wynika uprawnienie do nadzoru. Podobnie definicja nadzoru została ujęta przez TK. W uzasadnieniu uchwały z 5.10.1994 r. (W 1/94, OTK 1994, Nr 2, s. 47), TK stwierdził, że przez „nadzór” należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawa ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego.

Zgodnie z art. 85 SamGminU nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (zob. wyr. WSA w Łodzi z 21.6.2017 r., III SA/Łd 436/17, Legalis). Regulacja ta jest zgodna z art. 171 Konstytucji RP, który stwierdza, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

Konstytucja RP (art. 171), a za nią art. 86 SamGminU, stanowią, że organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Konstytucja RP w art. 171 ust. 2 wskazuje na jeszcze jeden organ nadzoru, a mianowicie Sejm, który w określonych prawem zdarzeniach może podjąć uchwałę o rozwiązaniu rady gminy.

Z wymienionych wyżej organów najważniejsze znaczenie będzie miał nadzór sprawowany przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową. Podyktowane to jest tym, że nadzór pozostałych organów jest sporadyczny z uwagi na okoliczności.

6.1. Nadzór sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów

Prezes Rady Ministrów, wykonując kompetencje nadzorcze, eliminuje nielegalne działania rady gminy¹⁷. Organ ten działa w oparciu o RadaMinistrówU.

Prezes Rady Ministrów dysponuje prawem zawieszenia, w przypadkach ustawowo określonych, organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego. Przesłanką warunkującą zastosowanie tego środka jest nierokowana nadzieja na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy. Zawieszenie następuje na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 97 ust. 1 SamGminU).

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, (w:) *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 274.

¹⁷K. Sikora, Nadzór i kontrola nad działalnością prawodawczą organów administracji publicznej, (w:) M. Karpik, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 177 i n.

Prezes Rady Ministrów może także wystąpić z wnioskiem do Sejmu o rozwiązanie rady gminy, w przypadku powtarzającego się naruszenia przez nią Konstytucji RP i ustaw. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję (art. 96 ust. 1 SamGminU).

6.2. Nadzór sprawowany przez wojewodę i regionalne izby obrachunkowe

Jeżeli chodzi o nadzór wykonywany przez wojewodę oraz regionalne izby obrachunkowe, to ich kompetencje nadzorcze są zbliżone do siebie. Organy te mogą:

- 1) stwierdzić, w przypadku niezgodności z przepisami prawa, o nieważności uchwał w całości lub w części,
- 2) wstrzymywać wykonanie uchwał,
- 3) występować ze skargą na nie do sądu administracyjnego.

W odniesieniu do nadzoru sprawowanego przez wojewodę przyjęto zasadę domniemania kompetencji. Oznacza to, że jest on właściwy we wszystkich przypadkach, które nie podlegają nadzorowi Prezesa Rady Ministrów oraz regionalnych izb obrachunkowych. Ponadto regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością gminy w zakresie spraw finansowych. Są to uchwały podejmowane w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- 2) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego gminy oraz udzielania pożyczek,
- 3) zasad i zakresu przyznawania dotacji,
- 4) podatków i opłat lokalnych
- 5) absolutorium.

Wojewoda, wykonując uprawnienia ściśle nadzorcze (wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego czy postanowienia o wstrzymanie wykonania danej uchwały), ma kompetencje do wydawania zarządzeń zastępczych w sytuacji beczynności rady gminy. Zbliżoną kompetencję mają także regionalne izby obrachunkowe w przypadku nieuchwalenia przez radę gminy budżetu w ustawowo określonym terminie.

Ważne

Do kompetencji rady gminy nie należy inicjowanie działań wojewody (regionalnych izb obrachunkowych) w zakresie sprawowanego przez niego nadzoru nad działalnością gminną.

6.3. Środki nadzoru

Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia liczne środki nadzorcze. W literaturze przedmiotu dokonano ich klasyfikacji, stosując różnorodne kryteria. Według *B. Dolnickiego*¹⁸ środki te można podzielić na trzy grupy:

- 1) informacyjno-doradcze,
- 2) korygujące,
- 3) personalne.

W dalszej części opracowania środki nadzoru zostaną scharakteryzowane według powyższego podziału.

6.3.1. Środki informacyjno-doradcze

Według art. 88 SamGminU organy nadzoru mają zagwarantowane prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Zakres tego środka jest niezwykle szeroki, może on dotyczyć każdego przejawu działalności gminy, w zasadzie jest bez granic przedmiotowych.

Kolejny środek nadzorczy wynika z art. 90 SamGminU. Obejmuje on wymóg przedłożenia uchwał organom nadzoru. Ustawodawca określa termin przedłożenia aktów. Wynosi on 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia.

6.3.2. Środki korygujące

W obrębie środków korygujących można wyróżnić:

- 1) zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie rozstrzygnięć organów gminy,
- 2) stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia,
- 3) wstrzymanie wykonania uchwały,
- 4) zarządzenie zastępcze.

Artykuł 89 ust. 1 SamGminU wskazuje, że jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. W przypadku, gdy zajęcie stanowiska wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, termin ten wynosi 30 dni. Jeżeli wyżej wymienione organy nie zajmą stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminów wskazanych powyżej. Do zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania przez organy gminy rozstrzygnięć innych organów przepisy te stosuje się odpowiednio. Wskazać należy, że uzgodnienie i zaopiniowanie są wymagane w fazie wstępnej, z kolei zatwierdzenie jest wydawane *ex post*¹⁹.

¹⁸ *B. Dolnicki*, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 399.

¹⁹ *B. Dolnicki*, Samorząd..., s. 401.

Według art. 91 SamGminU uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 SamGminU (zob. wyr. WSA w Gdańsku z 31.1.2018 r., II SA/Gd 762/17, Legalis). Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie. Przepisu powyższego nie stosuje się do uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pociągnięcie do dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy KPA stosuje się odpowiednio. Po upływie wyżej wskazanego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 SamGminU) (zob. wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20.10.2016 r., II SA/Go 404/16, Legalis). Wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy do sądu. Według art. 94 SamGminU nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu powyższego terminu, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie traci moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy KPA co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio.

Środek nadzorczy w postaci wstrzymania wykonania uchwały określony został w formie fakultatywnej i obligatoryjnej. Pierwsza forma wynika z art. 91 ust. 2 SamGminU. Środek określony w tym przepisie ma zastosowanie w razie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) lub w toku tego postępowania. Organ nadzoru może bowiem w momencie wszczęcia postępowania zarządzić wstrzymanie uchwały. Należy zgodzić się z *B. Dolnickim*, że wątpliwości rodzą się w związku z dopuszczeniem przez powyższe regulacje prawne odpowiedniego stosowania KPA. Regulacje kodeksowe wymagają do wstrzymania fakultatywnego wniosku strony, natomiast według SamGminU wstrzymanie może być dokonane wyłącznie z urzędu²⁰. Druga forma określona została w art. 92 SamGminU. Zgodnie z nim stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Regulacja ta nie ma jednak zastosowania do uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Ostatni środek korygujący, tj. zarządzenie zastępcze wojewody, wynika z art. 98a SamGminU. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 KodeksWyb oraz art. 5

²⁰ *B. Dolnicki*, Samorząd..., s. 403.

ust. 2 i 3 OgrDziałGospU, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. Regulacja ta ma zastosowanie odpowiednio do obowiązków, o których mowa w art. 6a PracSamU. W razie bezskutecznego upływu terminu określonego powyżej, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze. Rada gminy może złożyć skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze. Uprawniona do złożenia skargi jest również osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze.

6.3.3. Środki personalne

Środki personalne są ostatnią grupą środków nadzorczych, stosowanych wobec organów gminy przez organy nadzorcze. Specyfika tych instrumentów polega na tym, że nie dotyczą one bezpośrednio rozstrzygnięć organów samorządu, tylko samych organów.

Środki personalne wynikają z art. 96 i 97 SamGminU. Pierwszy z nich przewiduje rozwiązanie rady gminy oraz odwołanie wójta, a następnie wyznaczenie osoby pełniącej funkcje rady i wójta. Drugi środek dotyczy zawieszenia organów gminy oraz ustanowienia zarządu komisarycznego. Zarówno jeden, jak i drugi środek był przedmiotem powyższych rozważań. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że są to środki, które wywołują najdalej idące konsekwencje prawne.

7. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że uchwały rady gminy, ze względu na ich obowiązywanie, mogą mieć dwojaki charakter. Wyróżnia się akty prawa miejscowego oraz akty kierownictwa wewnętrznego. Samo nazwanie jakiegoś aktu rady gminy uchwałą nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne są każdorazowe ustalenia, czy dany akt mimo swojej specyfiki przedmiotowej i takiego, a nie innego stopnia konkretyzacji jest lub nie jest aktem prawa miejscowego. Każdorazowo konieczne jest badanie, czy mieści się on w wymogach związanych z aktami normatywnymi określonymi w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP²¹.

Zarówno jedne, jak i drugie uchwały występują w systemie prawa ochrony środowiska. Ustawy środowiskowe mogą wprowadzać dodatkowe elementy dla wydania tych aktów. Ochronne uchwały rady gminy mogą przybierać różne nazwy. Mogą to być regulaminy, programy, plany czy po prostu uchwały.

Akty stanowione przez radę gminy podlegają kontroli i nadzorowi sprawowanym przez organy wynikające z Konstytucji RP oraz z SamGminU.

²¹ B. Banaszak, Prawo..., s. 209.