

Konstytucyjne aspekty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego

Dr hab. Katarzyna Dunaj

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży,
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych

I

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym związane jest z koniecznością respektowania zasady decentralizacji władzy publicznej. Aparat państwowy przekazuje realizację części zadań publicznych na rzecz jednostek niższego szczebla (samorządów), zapewniając im samodzielność w wykonywaniu tychże zadań, ale również zachowując możliwość władczej ingerencji na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, jeżeli stwierdzi nieprawidłowości w ich realizowaniu. Normatywnym wyrazem decentralizacji władzy publicznej jest art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹. Zgodnie z tym przepisem ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

Samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne, co więcej Konstytucja RP przewiduje w tej mierze domniemanie właściwości samorządu terytorialnego. W świetle art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i realizuje – we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność – istotną część zadań publicznych. W ten sposób Konstytucja gwarantuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Konstytucja ustanawia domniemanie wykonywania zadań samorządu terytorialnego na rzecz gminy (art. 164 ust. 3). W konsekwencji zadania publiczne wykonywane przez samorząd powiatowy i samorząd województwa muszą być enumeratywnie określone. Uzupełniają one zadania realizowane

przez gminę. Powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, zaś województwo zadania o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżone przez ustawę na rzecz organów administracji rządowej. Zadania realizowane przez powiat i województwo nie naruszają odpowiednio zakresu działania gmin. Wykonywanie innych zadań publicznych, niezastrzeżonych na rzecz powiatu i województwa, należy do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina.

Przy tej okazji przypomnieć należy, iż gmina jest jedynym szczeblem samorządu terytorialnego, którego funkcjonowanie zostało przez Konstytucję zagwarantowane. Ustrojodawca dopuszcza jedynie możliwość utworzenia w drodze ustawy innych jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego (art. 164 ust. 2), a nie obliuguje ustawodawcy do ich powołania. Taki stan przepisów konstytucyjnych jest efektem kompromisu, który został osiągnięty w trakcie prac nad uchwaleniem Konstytucji III Rzeczypospolitej. Samorząd powiatowy i samorząd województwa nie ma zatem gwarancji konstytucyjnej, a fakt ten podkreśla szczególne znaczenie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Dopiero rok po uchwaleniu Konstytucji zostały uchwalone ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. W ten sposób ustawodawca wykorzystał możliwość powołania do życia innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego. Od tego czasu występują w systemie prawa samorządowego trzy tzw. ustawy ustrojowe: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴. Ustawy te

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.

3 Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.

4 Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.

stanowią – obok unormowań konstytucyjnych – podstawę prawną wykonywania przez organy administracji rządowej uprawnień nadzorczych wobec samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia ustrojowego samorząd terytorialny jest wyrazem koncesji władzy państwowej na rzecz wspólnot samorządowych. W ten sposób obok pionowego podziału władzy państwowej (na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą) wyróżnia się również podział poziomy (między rząd centralny i jednostki samorządu terytorialnego). Ten stan rzeczy wyjaśnia istotę nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Nie jest dziełem przypadku, że problematyka samorządu terytorialnego znajduje uregulowanie w rozdziale VII Konstytucji – następującym po rozdziałach o organach władzy wykonawczej: Prezydencie (rozdział V) i Radzie Ministrów (rozdział VI), a przed przepisami określającymi organizację, funkcjonowanie i kompetencje organów władzy sądowniczej (rozdział VIII). Z punktu widzenia uregulowań konstytucyjnych, niezależnie od tego że problematyka nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego znajduje szczególne uregulowanie w art. 171 ustawy zasadniczej, nie ulega wątpliwości kompetencja organów wchodzących w skład administracji rządowej do wykonywania uprawnień nadzorczych. Uprawnienia nadzorcze są powierzone organom administracji rządowej i podlegają kontroli wykonywanej przez sąd administracyjny.

II

Nadzór jest instytucją prawa administracyjnego, znajdującą jednak – jak wspomniano wyżej – zakotwiczenie w przepisach konstytucyjnych. Zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Ustrojodawca wskazuje również we wspomnianym przepisie, iż Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Przepisy obowiązującego prawa nie definiują pojęcia nadzoru w postaci definicji legalnej. W doktrynie wyróżnia się przynajmniej dwa ujęcia istoty nadzoru: strukturalno-organizacyjne oraz funkcjonalne. Zgodnie z pierwszym podejściem nadzór obejmuje ogół relacji między organem podporządkowanym a organem zwierzchnim. Natomiast w kontekście funkcjonalnym nadzór oznacza ogół kompetencji określonych przepisami obowiązującego prawa, które organ nadzorujący może zastosować wobec organu nadzorowanego.

W doktrynie wyróżnia się wiele typologii nadzoru. Z punktu widzenia nadzoru nad samorządem terytorialnym kluczowe

znaczenie ma wyróżnienie nadzoru władczego (obok nadzoru niewładczego). Konstatacja ta wynika z faktu, iż kompetencje nadzorcze wobec samorządu terytorialnego mają przede wszystkim charakter władczy.

Przedmiotem nadzoru jest cała sfera funkcjonowania samorządu terytorialnego, zarówno w obszarze zadań własnych, jak i zleconych. Nadzór wykonywany jest wobec wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i wszystkich organów owych jednostek – zarówno stanowiących (rad, sejmików), jak i wykonawczych (zarządów, a w przypadku gmin – organów monokratycznych: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Działania organu nadzorczego odnoszą się do aktów prawnych (uchwał organów kolegialnych i zarządzeń wydawanych przez organy monokratyczne), osób lub organów. W drodze zastosowania aktu nadzoru nie mogą być jednak zweryfikowane decyzje administracyjne, ponieważ chodzi o zakres spraw uregulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁵.

Organy nadzoru stosują przyznane im przez ustawodawcę kompetencje kierując się kryterium legalności (zgodności z prawem). Jak wspomniano wyżej, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Wykluczone jest tym samym odwoływanie się do jakichkolwiek innych kryteriów mających uzasadnić interwencję władczą organu nadzoru (np. kryterium celowości, gospodarności lub rzetelności). Uwaga powyższa dotyczy również realizowanych przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ponieważ legalność jest – zgodnie ze wskazanym przepisem Konstytucji – jedynym kryterium sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, wykluczone jest odwołanie się do kryterium celowości, dopuszczonego, w zakresie zadań zleconych, przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (art. 8 ust. 2 zd. drugie)⁶.

Z dysponowaniem uprawnieniami nadzorczymi ściśle związana jest możliwość dokonywania kontroli działalności organu nadzorowanego. Niemniej kompetencje kontrolne mogą być również niepowiązane z nadzorem. Mogą nimi dysponować organy, które nie zajmują pozycji zwierzchniej wobec organu kontrolowanego. W świetle art. 202 ust. 1 Konstytucji naczelnym organem kontroli państwowej jest Najwyższa Izba Kontroli. Ustrojodawca przyznaje Najwyższej Izbie Kontroli możliwość kontrolowania działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli

5 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.

6 Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607; sprost. Dz.U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107.

nie jest jednak organem nadzoru, w związku z czym nie przysługują jej kompetencje natury władczej pozwalające na ingerencję w działalność jednostek samorządu terytorialnego.

Organy nadzoru dysponują uprawnieniami pozwalającymi na ustalenie sposobu działania nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego. Wiedza w tym zakresie pozwala organom nadzoru na podejmowanie innych środków (o charakterze represyjnym) w razie stwierdzenia, iż nadzorowana jednostka podejmuje działania niezgodne z prawem. Wójt lub burmistrz (prezydenta miasta), starosta lub marszałek województwa mają obowiązek informowania organu nadzoru o sposobie funkcjonowania gminy, powiatu i województwa. Natomiast wojewoda ze swojej strony ma prawa wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych lub przejętych na podstawie porozumienia. Do środków o charakterze informacyjnym należy zaliczyć ponadto uprawnienie regionalnej izby obrachunkowej do opiniowania projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz wniosku komisji rewizyjnej organu stanowiącego gminy, powiatu lub województwa w przedmiocie nieudzielenia wójtowi absolutorium z wykonania uchwały budżetowej oraz sprawozdania wójtów z wykonania uchwały budżetowej.

III

Najważniejszą *de facto* rolę w sprawowaniu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ma do spełnienia wojewoda. Pełni on funkcję terenowego organu administracji rządowej o właściwości ogólnej. Zgodnie z art. 152 ust. 1 Konstytucji RP wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów na obszarze województwa. Przepis ten ma kluczowe znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej wojewody, gdyż determinuje jego miejsce w systemie organów administracji rządowej. Przepisy ustawowe określające zadania wojewody stanowią rozwinięcie konstytucyjnej funkcji przedstawiciela rządu w województwie. Stąd też wynika jego kluczowa rola w systemie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Oprócz Konstytucji RP podstawowe znaczenie dla określenia statusu ustrojowego wojewody odgrywają postanowienia ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*⁷. Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Obsada stanowiska wojewody stanowi domenę Prezesa Rady Ministrów. Przemawia za nim zarówno ogólna pozycja ustrojowa premiera, jak i więzi orga-

nizacyjno-funkcjonalne łączące wojewodę z Radą Ministrów. Premier sprawuje nadzór nad działalnością wojewody. Nadzór ze strony szefa rządu dokonywany jest na podstawie kryterium zgodności działania wojewody z polityką Rady Ministrów. Nadzór nad działalnością wojewody sprawuje również minister właściwy do spraw administracji publicznej, z tym że wykonuje to zadanie na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności (brak w tym miejscu kryterium celowości, co oznacza że pod tym względem działalność wojewody nadzorowana jest przez Prezesa Rady Ministrów). Premier może upoważnić wzmiankowanego ministra do wykonywania w jego imieniu przysługujących mu uprawnień, z wyjątkiem powołania i odwołania wojewody oraz rozstrzygnięcia sporów między wojewodą a członkiem Rady Ministrów lub centralnym organem administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, a w szczególności wydaje wojewodzie wytyczne i polecenia, żąda przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonuje okresowej oceny jego pracy. Wojewoda (jak również wicewojewoda) obowiązany jest złożyć dymisję w razie przyjęcia przez Prezydenta dymisji Rady Ministrów w przypadkach, o których mowa w art. 162 Konstytucji. O przyjęciu dymisji wojewodów i wicewojewodów decyduje – zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*⁸ – nowy szef rządu w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania Rady Ministrów.

Wojewoda kieruje zespólną administracją rządową na terenie województwa. Jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie wojewoda pełni funkcję zwierzchnika rządowej administracji zespólonej w województwie. Jest organem rządowej administracji zespólonej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. W tej grupie funkcji wojewody mieści się również pełnienie roli organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewoda dysponuje ogółem kompetencjami nadzorczymi niezastrzeżonych z jednej strony dla regionalnej izby obrachunkowej, z drugiej zaś – dla Prezesa Rady Ministrów. Nie może zatem wojewoda wykonywać nadzoru w obszarze spraw finansowych oraz decydować o zawieszeniu lub rozwiązaniu organów samorządowych (aczkolwiek występuje do szefa rządu o zastosowanie wymienionych środków nadzoru). W obliczu tak poczynionego podziału kompetencji nadzorczych stwierdzić należy, iż wojewoda sprawuje ogólny nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 z późn. zm.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwał rady lub sejmiku w ciągu siedmiu dni od ich podjęcia, zaś w przypadku aktów zawierających przepisy porządkowe – w ciągu dwóch dni (niezależnie od tego, czy przybierają one postać uchwały organu stanowiącego, czy też zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo uchwały zarządu powiatu.

Najważniejszą kompetencją nadzorczą przysługującą wojewodzie jest możliwość wydania rozstrzygnięcia nadzorczego zawierającego decyzję stwierdzającą nieważność uchwały podjętej przez organ stanowiący ze względu na jej sprzeczność z prawem. Realizacja owej kompetencji świadczy o wykonywaniu przez wojewodę środków nadzorczych o charakterze represyjnym (następczym). Wszczęciu postępowania nadzorczego może towarzyszyć postanowienie organu nadzoru w sprawie wstrzymania wykonania aktu będącego przedmiotem tegoż postępowania. *Ratio legis* tejże konstrukcji prawnej leży w potrzebie uniknięcia sytuacji, w której wejście w życie uchwały lub zarządzenia doprowadzi do nieodwracalnych skutków prawnych. Jeżeli organ nadzoru nie podejmie owej decyzji na początku procedury, może ją zrealizować w czasie jej trwania, przysługuje mu pod tym względem pełne uznanie. Jeżeli decyzja w sprawie wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia nie zapadnie wraz z wszczęciem postępowania nadzorczego lub w czasie jego trwania, a w następstwie przeprowadzenia postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdzi w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, iż zaszedł przypadek istotnego naruszenia prawa, wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia następuje *ex lege* wraz z doręczeniem organowi jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia nadzorczego. Skutek ten następuje niezależnie od tego, czy organ jednostki samorządu terytorialnego skorzysta z prawa złożenia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Jeżeli postępowanie nadzorcze kończy się stwierdzeniem zgodności aktu będącego jego przedmiotem z obowiązującym prawem, organ nadzoru postanawia o umorzeniu postępowania nadzorczego, powiadamiając o tym organ jednostki samorządu terytorialnego. Postępowanie nadzorcze może również zakończyć się stwierdzeniem nieistotnego naruszenia prawa, które nie powoduje wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia. Tego rodzaju decyzja może zostać bowiem podjęta jedynie w razie stwierdzenia istotnej sprzeczności aktu będącego przedmiotem postępowania z obowiązującym prawem. Rozstrzygnięcie nadzorcze wydawane jest w ciągu trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia skutkuje nieważnością tego aktu *ab initio* od czasu jego wydania. Rozstrzygnięcie nadzorcze ma bowiem charakter deklaratoryjny, w rezultacie czego należy traktować za-

kwestionowany akt tak, jak gdyby nigdy nie istniał. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Jeżeli upłynie termin trzydziestu dni od doręczenia uchwały, wojewoda traci możliwość wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Przysługuje mu jednak kompetencja złożenia wniosku do sądu administracyjnego o stwierdzenie przez sąd nieważności uchwały. Jeżeli uchwała zawiera przepisy prawa miejscowego, sąd może orzec o nieważności uchwały niezależnie od daty jej podjęcia. Jeżeli natomiast uchwała nie zawiera przepisów prawa miejscowego, orzeczenie w sprawie nieważności uchwały może zapaść w ciągu roku od podjęcia uchwały, chyba że organ jednostki samorządu terytorialnego przekazał organowi nadzoru uchwałę z naruszeniem terminu siedmiu dni (dwóch dni w przypadku aktu zawierającego przepisy porządkowe). Jeżeli minie okres roku od podjęcia uchwały, sąd orzeka o niezgodności uchwały z prawem, o ile istnieją przesłanki uzasadniające stwierdzenie jej nieważności.

IV

W sprawach finansowych do wykonywania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego właściwe są regionalne izby obrachunkowe. Izby są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe kontrolują gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. W związku z brakiem na poziomie konstytucyjnym innych kryteriów nadzoru niż legalność powtórzyć należy wątpliwości co do dopuszczalności takich kryteriów nadzoru jak celowość, rzetelność, czy gospodarność.

Właściwość regionalnej izby obrachunkowej do realizacji aktów nadzoru wynika z treści aktów prawnych stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego. W świetle Konstytucji RP nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej podlegają akty w sprawach finansowych (art. 171 ust. 2). Katalog spraw finansowych, co do których zachowana jest właściwość regionalnej izby obrachunkowej, określony jest w art. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o *regionalnych izbach*

obrachunkowych⁹. Obejmuje on sprawy: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej¹⁰; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.

Obowiązek przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej oraz uchwały w przedmiocie absolutorium służy możliwości zrealizowania przez izbę uprawnień nadzorczych o charakterze prewencyjnym. Z kolei zastępcze ustalenie przez regionalną izbę obrachunkową budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi wyjątek od zasady niewydawania przez organ nadzoru zarządzenia zastępczego w sytuacji, gdy postanawia w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego o istotnym naruszeniu przez uchwałę lub zarządzenie obowiązującego prawa.

Inaczej niż w przypadku postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę postępowanie prowadzone przez regionalną izbę obrachunkową ma charakter dwuinstancyjny. Oceniając legalność uchwały budżetowej w pierwszej kolejności kolegium regionalnej izby obrachunkowej ocenia nieprawidłowości, jeżeli dokonało ich stwierdzenia, a następnie wzywa organ jednostki samorządu terytorialnego do ich usunięcia w określonym terminie. Jeżeli nieprawidłowości nie zostały usunięte, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wydaje decyzję stwierdzającą nieważność uchwały budżetowej w ciągu trzydziestu dni od jej doręczenia.

V

W świetle art. 148 pkt 6 Konstytucji Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach. Uprawnienia nadzorcze wobec samorządu terytorialnego Konstytucja przyznaje premierowi, a nie całemu gabinetowi, mimo że Rada Ministrów (*in gremio*) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej (art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji). Przy tej okazji należy również podnieść, iż ze sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym wy-

łączony jest Prezydent. Urząd głowy państwa nie stanowi części administracji rządowej. Prezydent jest niezależnym od Rady Ministrów organem władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji). W ten sposób Konstytucja RP przyjmuje charakterystyczny dla parlamentarnego systemu rządów model dwuczłonowej egzekutywy, w którym organami władzy wykonawczej są prezydent i rząd.

Pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów wynika z faktu, iż jest on przewodniczącym ciała kolegialnego – Rady Ministrów, będącego częścią władzy wykonawczej. Zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i kierowany przez niego gabinet ponosi polityczną odpowiedzialność przed izbą pierwszą parlamentu – Sejmem. Inwestytura parlamentarna jest warunkiem funkcjonowania Rady Ministrów i jej szefa. Zgodnie z unormowaniami art. 154-155 Konstytucji Prezes Rady Ministrów występuje do Sejmu z wnioskiem o udzielenie jego gabinetowi wotum zaufania. Natomiast na podstawie art. 158 Konstytucji Sejm może uchwalić Radzie Ministrów wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów, tj. 231, co równoznaczne jest z koniecznością złożenia przez premiera dymisji gabinetu. Sejm nie może uchwalić wotum nieufności jedynie Prezesowi Rady Ministrów – może doprowadzić do jego odwołania jedynie uchwalając wotum nieufności całemu gabinetowi.

Na tle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Prezes Rady Ministrów posiada szeroki zakres kompetencji, wśród których znajduje się reprezentowanie Rady Ministrów, kierowanie jej pracami, wydawanie rozporządzeń, zapewnianie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania, koordynowanie i kontrolowanie pracy członków Rady Ministrów oraz pełnienie funkcji zwierzchnika służbowego pracowników administracji rządowej.

Wśród zadań przypisanych Prezesowi Rady Ministrów jest również – jak wskazano wyżej – sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach. Kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów mają charakter komplementarny wobec tych, którymi dysponuje wojewoda. Nie dotyczą natomiast sfery „spraw finansowych” zastrzeżonych do wyłącznej właściwości regionalnych izb obrachunkowych. Obejmują one możliwość zawieszenia organów samorządowych oraz rozwiązania zarządu powiatu, zarządu województwa lub odwołania wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Prezes Rady Ministrów występuje ponadto do Sejmu z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie rozwiązania organu stanowiącego (rady lub sejmiku).

W razie stwierdzenia nierokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego Prezes Rady Ministrów może, działając na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, podjąć decyzję w sprawie zawieszenia organów jednostki samorzą-

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 561.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 800).

du terytorialnego. Przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego Prezes Rady Ministrów przedstawia organom jednostki samorządu terytorialnego stosowne zarzuty i wzywa je do niezwłocznego przedstawienia planu działań mających naprawić zaistniałą sytuację. Dopiero w razie bezskutecznego upływu terminu na podjęcie stosownych działań Prezes Rady Ministrów podejmuje decyzję w sprawie zawieszenia organów jednostki samorządu terytorialnego.

Decyzja szefa rządu podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Wchodzi w życie dopiero wraz z jej uprawomocnieniem się. Następuje ono wraz z upływem trzydziestu dni na wniesienie skargi przez organ jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego, jak również w razie oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Do tego czasu organy jednostki samorządu terytorialnego mogą działać zgodnie z zakresem swoich kompetencji.

Skutkiem decyzji w sprawie zawieszenia organów jednostki samorządu terytorialnego jest ustanowienie przez Prezesa Rady Ministrów zarządu komisarycznego sprawowanego przez komisarza rządowego. Wniosek w tej sprawie przedkłada premierowi wojewoda, który działa za pośrednictwem ministra właściwego ds. administracji publicznej.

Zgodnie z decyzją ustawodawcy przesłanką ustanowienia zarządu komisarycznego jest nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Pozostaje otwarte pytanie, jak kryterium braku skuteczności ma się do kryterium legalności określonego w art. 171 ust. 1 Konstytucji. Z pewnością nie można postawić znaku równości między legalnością (zgodnością z prawem) a skutecznością. Uznać zatem należy, iż wskazane unormowanie ustaw samorządowych pozostaje w sprzeczności z art. 171 ust. 1 Konstytucji, który to przepis legalność uznaje za jedyne kryterium wykonywania kompetencji nadzorczych wobec organów jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku występuje kryterium skuteczności, dlatego też można mieć wątpliwości co do zgodności tych przepisów z konstytucją.

Z kolei przesłanką rozwiązania przez Prezesa Rady Ministrów zarządu powiatu, zarządu województwa albo odwołania wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) jest powtarzające się naruszenie Konstytucji lub ustaw. Ustawodawca nie zastrzega, że musi to być naruszenie „istotne”, niemniej wydaje się, iż konstatacja taka jest konieczna. Trudno bowiem uzasadnić tak daleko idącą kompetencję nadzorczą, jeżeli miała by ona być realizowana w sytuacjach nieistotnych naruszeń prawa, nawet jeżeli miałyby one charakter powtarzający się.

Decyzja Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie rozwiązania lub odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego stanowi finał procedury rozpoczętej w wyniku aktywności wojewody jako organu nadzoru. W razie stwierdzenia przez wojewodę praktyki powtarzających

się naruszeń przez organ wykonawczy Konstytucji lub ustaw wojewoda wzywa organ stanowiący do podjęcia niezbędnych środków sanujących zaistniałą sytuację. Chodzi w szczególności o wszczęcie procedury dokonania zmian w składzie zarządu powiatu lub województwa albo odwołania wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Jeżeli wezwanie wojewody nie przynosi zamierzonego skutku, występuje on za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o rozwiązanie zarządu powiatu lub województwa albo odwołanie wójta lub burmistrza (prezydenta miasta).

Skutkiem skorzystania przez Prezesa Rady Ministrów z komentowanej kompetencji nadzorczej jest obowiązek powierzenia obowiązków rozwiązanego lub odwołanego organu osobie wyznaczonej przez premiera. Wniosek w tej sprawie przedstawia szefowi rządu minister właściwy do spraw administracji publicznej. W dalszej kolejności pojawia się obowiązek dokonania wyboru nowego zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa. Odwołanie wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) powoduje z kolei konieczność zarządzenia wyboru organu wykonawczego gminy. Kompetencja ta realizowana jest przez Prezesa Rady Ministrów.

Przepisom obowiązującego prawa znany jest również inny niż wskazany w tym miejscu przypadek ustanowienia przez Prezesa Rady Ministrów zarządu komisarycznego. Chodzi o sytuację, w której rada powiatu lub sejmik województwa w ciągu trzech miesięcy od dnia wyborów nie dokonają wyboru organu wykonawczego (zarządu) w razie zarządzenia kolejnych wyborów. Dochodzi wówczas do rozwiązania organu stanowiącego powiatu lub województwa z mocy samego prawa, zaś Prezes Rady Ministrów ustanawia zarząd komisaryczny.

Decyzja o odwołaniu wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) albo rozwiązaniu zarządu powiatu lub województwa jest przejawem realizacji przez Prezesa Rady Ministrów środków nadzorczych o charakterze represyjnym. Nadmienić przy tym należy, iż Prezesowi Rady Ministrów przysługuje również specyficzne uprawnienie przybierające postać aktu nadzoru o charakterze prewencyjnym (wstępnym). Chodzi mianowicie o nałożony przez ustawodawcę obowiązek uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów projektu statutu miasta zamieszkałego przez więcej niż 300 000 mieszkańców oraz projekt statutu województwa. Takie projekty statutu mogą zostać poddane pod głosowanie w organie stanowiącym dopiero po wcześniejszym ich uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów.

VI

Uchwałę Sejmu w sprawie rozwiązania organu stanowiącego można zaklasyfikować jako środek nadzorczy o charakterze represyjnym. Mieści się on zatem wśród innych środków re-

presyjnych wykonywanych przez organy nadzoru. Uwaga ta dotyczy w szczególności zrealizowania przez Prezesa Rady Ministrów decyzji o odwołaniu wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) albo rozwiązaniu zarządu powiatu lub województwa.

Sejm może podjąć uchwałę o rozwiązaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji wielokrotnego i rażącego naruszenia przez organ stanowiący Konstytucji lub ustawy. W przepisach obowiązującego prawa nie został sprecyzowany rodzaj naruszeń Konstytucji lub ustaw. Dlatego też uznać należy, że chodzi o całą sferę działalności jednostki samorządu terytorialnego. Szczególne znaczenie będzie jednak miało naruszenie Konstytucji lub ustaw związane ze stanowieniem przez radę lub sejmik prawa miejscowego, ponieważ mowa jest w tym przypadku o rodzaju aktywności stanowiącej bezpośrednie odzwierciedlenie dla ukształtowania pozycji prawnej jednostki.

Z wnioskiem do Sejmu o podjęcie uchwały w sprawie rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego występuje Prezes Rady Ministrów. Bez wniosku szefa rządu izba nie może podjąć tego typu uchwały. W ten sposób zostaje zachowana właściwość organu egzekutywy w przedmiocie uruchomienia środków nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, a jednocześnie decyzja o podjęciu środka najdalej idącego została zarezerwowana na rzecz ciała przedstawicielskiego – izby pierwszej parlamentu. Podkreślić należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest również organem przedstawicielskim. Inaczej jednak niż Sejm rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa reprezentuje mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, a nie – jak ma to miejsce w przypadku Sejmu – ogółu obywateli.

Sejm podejmuje uchwałę w przedmiocie rozwiązania organu stanowiącego zwykłą większością głosów. Konstatacja ta płynie z unormowań art. 120 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej. Zwykła większość głosów oznacza, iż za podjęciem uchwały musi opowiedzieć się więcej posłów za niż przeciw (głosów wstrzymujących się nie bierze się pod uwagę). W głosowaniu musi wziąć udział co najmniej połowa ustawowej liczby posłów, tj. 230.

Rozwiązanie organu stanowiącego w drodze uchwały Sejmu oznacza, iż z postępowania w tym zakresie wyłączony jest Senat – izba druga parlamentu. Tryb podjęcia decyzji w rzecznej sprawie jest przejawem funkcjonowania w Polsce modelu bikameralizmu nierównorzędnego. Jest to taki model dwuizbowości parlamentu, w którym izba pierwsza posiada silniejszą pozycję ustrojową niż izba druga.

Uchwała Sejmu w sprawie rozwiązania organu stanowiącego nie podlega weryfikacji sądowej. Nie jest uprawniony

do jej oceny ani Trybunał Konstytucyjny, ani sąd administracyjny. Trudno zaakceptować ten stan rzeczy. Stoi on bowiem w sprzeczności z konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielnością jednostki samorządu terytorialnego. Może ona zostać przekreślona w wyniku zgodnego działania organów egzekutywy i legislatywy, bez współdziałania władzy sądowniczej.

Podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie rozwiązania organu stanowiącego powiatu lub województwa rodzi skutek w postaci rozwiązania organu wykonawczego tejże jednostki. Zarząd powiatu i zarząd województwa pochodzą bowiem z wyboru dokonanego przez organ stanowiący. Skutkiem uchwały Sejmu jest wyznaczenie przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która przejmie obowiązki organu stanowiącego i organu wykonawczego powiatu lub województwa. Inaczej jest w przypadku gminy. Wybór wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) bezpośrednio przez członków wspólnoty samorządowej powoduje, iż mandat organu wykonawczego nie wygasa wraz z rozwiązaniem organu stanowiącego.

VII

Konstytucja RP gwarantuje samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego. Jest ona zapewniona dzięki stworzeniu mechanizmów odpowiednich gwarancji formalnych, wśród których podstawowe znaczenie ma ochrona sądowa jednostek samorządu terytorialnego sprawowana przez sądy administracyjne (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

Podstawowym instrumentem kontroli sądowej jest przysługująca jednostce samorządu terytorialnego kompetencja złożenia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wydane przez organ nadzoru. Dzięki poddaniu aktów nadzoru kontroli sądownoadministracyjnej zapewniona jest legalność działania organów wyposażonych w kompetencje nadzorcze. Powtórzyć w tym kontekście wypada, iż brak kontroli sądowej uchwały Sejmu o rozwiązaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stanowi poważny wyłom w mechanizmach instytucjonalnych gwarancji samodzielności tychże jednostek.

Postanowienia Konstytucji w obszarze właściwości sądów administracyjnych uzupełnione są odpowiednimi przepisami ustawowymi. Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹¹ kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz skarg na inne akty organów jednostek samorządu

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.

terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sądy administracyjne są również właściwe w sprawach skarg organów jednostek samorządu terytorialnego na akty nadzoru oraz w sprawach skargi organów nadzoru na działalność gmin, powiatów i województw.

Będące przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej akty nadzoru, o których mowa w art. 3 § 2, pkt 7 rzeczony ustawy, obejmują nie tylko rozstrzygnięcia nadzorcze, ale również inne akty nadzoru. Katalog rozstrzygnięć nadzorczych, które mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego, obejmuje stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy, uchwały zgromadzenia i zarządu związku lub porozumienia międzygminnego, zarządzenia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), uchwały organu powiatu, związku i porozumienia powiatów oraz uchwały organów województwa, wskazanie przez organ nadzoru, że uchwała organu gminy, powiatu lub województwa została wydana z naruszeniem prawa, ustalenie budżetu gminy, powiatu lub województwa przez regionalną izbę obrachunkową, zawieszenie przez Prezesa Rady Ministrów organu wykonawczego gminy, powiatu lub województwa oraz ustanowienie zarządu komisarycznego, rozwiązanie lub odwołanie przez Prezesa Rady Ministrów organu wykonawczego województwa, powiatu lub gminy oraz wyznaczenie osoby, która do czasu wyboru nowego organu pełni jego funkcję. Organ jednostki samorządu terytorialnego może również zaskarżyć do sądu administracyjnego akty nadzoru niestanowiące rozstrzygnięcia nadzorcze.

Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać złożona przez organ jednostki samorządu terytorialnego w terminie trzydziestu dni od jego doręczenia. Właściwość organu uprawnionego do złożenia skargi sądownoadministracyjnej ustala się przez wykazanie, który organ wydał zakwestionowany akt, bądź też którego organu dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Do rozpatrzenia skargi na akt nadzoru właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny. Rozprawa przed sądem administracyjnym odbywa się w terminie ustalonym przez sąd, nie później jednak niż w ciągu trzydziestu dni od dnia otrzymania skargi. Uwzględnienie przez sąd skargi na akt nadzoru powoduje w konsekwencji uchylenie rozstrzygnięcia nadzorcze. Natomiast oddalenie lub odrzucenie skargi powoduje uprawomocnienie się rozstrzygnięcia nadzorcze. Niemniej organ jednostki samorządu terytorialnego może wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Konsekwencją uchylenia przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia nadzorcze jest konieczność wydania przez organ nadzoru decyzji stwierdzającej brak stwierdzenia przesłanki nieważności uchwały, co skutkuje umorzeniem postępowania nadzorcze. Organ nadzoru może również wskazać, iż uchwała została wydana z nieistotnym naruszeniem prawa, a więc niepowodującym stwierdzenia jej nieważności.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2018.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcjonowanie nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Gdańsk 1984.
- Jackiewicz A., Olechno A., Prokop K., *Samorząd terytorialny*, Siedlce 2010.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.
- Kurzyna-Chmiel D., *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003.
- Majchrowski J., *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela rządu*, Warszawa 2011.
- Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, (red.) M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.
- Pacak M., Zmerek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Polinceusz M., *Funkcje wojewody. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010.
- Sitniewski P., Pietrasz P., *Nadzór i sądowa kontrola działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, (red.) P. Sitniewski, Białystok 2009.
- Status prawny wojewody*, (red.) M. Chmaj, Warszawa 2005.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, (red.) M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Warszawa 2012.
- Zdyb M., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lublin 1993.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl