

Różne aspekty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego

dr Elwira Stupienko,

Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli,

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie

Wstęp

Mianem nadzoru określa się stosunek zależności między organami administracji publicznej, przejawiający się tym, że organ sprawujący nadzór może badać działalność organu nadzorowanego w celu ustalenia istniejącego stanu rzeczy, porównania go ze stanem założonym i wyciągnięcia z tego odpowiednich wniosków oraz – w przypadku wykrycia rozbieżności między stanem istniejącym a założonym – wkroczenia w sposób władczy w działalność organu nadzorowanego dla usunięcia stwierdzonych uchybień.¹ I, choć nie istnieje definicja legalna pojęcia „nadzoru”, to została ona sformułowana na gruncie doktryny oraz literatury przedmiotu. Według innej definicji, pod pojęciem nadzoru rozumie się, oparte na upoważnieniu ustawowym, uprawnienie do władczego wkraczania przez organ nadzorczy w samodzielną działalność organu nadzorowanego, lecz wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie, z punktu widzenia kryteriów i za pomocą środków w niej określonych². Trybunał Konstytucyjny natomiast pod pojęciem nadzoru nad samorządem terytorialnym rozumie określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompeten-

cje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego.³

Niniejsza ekspertyza syntetycznie przedstawia pojęcie nadzoru, rodzaje nadzoru oraz procedurę nadzoru, sprawowanego nad jednostkami samorządu terytorialnego, przez uprawnione do tego organy: Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową. Wskazano przy tym na różne aspekty wykonywania nadzoru, zwrócono uwagę na jego kryteria i granice, a także zaznaczono różnicę pomiędzy pojęciami: nadzoru i kontroli. Omówiono także procedurę administracyjną stosowaną w odniesieniu do zaskarżania decyzji administracyjnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych, zwaną także nadzorem instancyjnym.

Opracowanie ma na celu uporządkowanie podstawowych zagadnień związanych z terminem nadzoru, przypomnienie głównych elementów procedury, z powołaniem odpowiednich przepisów prawa, jak również zasygnalizowanie niektórych problemów związanych ze stosowaniem nadzoru i kontroli w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego.

1 B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 45 i nast.

2 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 393.

3 Zob. uzasadnienie do uchwały TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OSS 1994, nr 4-5, poz. 157.

1. Nadzór nad aktami prawa miejscowego

1.1. Rodzaje aktów prawnych stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego i termin ich wejścia w życie

Zgodnie z przepisami samorządowych ustaw ustrojowych⁴, na podstawie upoważnień ustawowych, jednostce samorządu terytorialnego (j.s.t.) przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze danej j.s.t. Akty prawa miejscowego ustanawia, w formie uchwały, rada będąca organem stanowiącym j.s.t., odpowiednio: gminy, powiatu oraz w przypadku samorządu województwa - sejmik województwa.

Uchwały organu stanowiącego gminy (odpowiednio: powiatu, województwa) można podzielić na akty prawa miejscowego oraz inne uchwały. W przypadku aktów prawa miejscowego, o obowiązywaniu uchwały decyduje jej opublikowanie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Inne uchwały powinny być udostępnione również w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez j.s.t. oraz wywieszane (podane do publicznej wiadomości) w miejscach zwyczajowo przyjętych.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych reguluje ustawa, co wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Jak stanowi art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (czyli m.in. akty prawa miejscowego), ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jak stanowi natomiast art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi nor-

matywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż co do zasady akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dopuszczalne jest również określenie w uchwale innego terminu wejścia w życie uchwały, dłuższego niż 14 dni od dnia ogłoszenia, poprzez wskazanie, iż wchodzi ona w życie z określonym w uchwale dniem (*vacatio legis*), wskazanie tego dnia musi być jednak konkretne i jednoznaczne, nie może budzić wątpliwości⁶.

Należy również podkreślić, iż brak określenia przez organ stanowiący daty wejścia w życie uchwały skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności, w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego przez wojewodę. Określenie terminu wejścia w życie aktu prawnego jest istotnym elementem jego treści, gdyż wyznacza on nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie zawiera normę, na podstawie której określa się początek obowiązywania aktu prawnego, czyli moment, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw czy obowiązków wynikających z podjętego aktu⁷.

W odniesieniu do innych uchwał rady gminy (niezawierających przepisów powszechnie obowiązujących, niebędących aktami prawa miejscowego), przyjmuje się, że rada gminy, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, może dowolnie kształtować termin ich wejścia w życie, przy czym zawsze musi być on precyzyjnie, wyraźnie wskazany - np. określić, że uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

Szczególną kategorię aktów prawa miejscowego stanowią przepisy porządkowe. Mają one charakter odrębnych regulacji lokalnych, wydawanych w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, dla ochrony dóbr publicznych określonych ustawowo.

Przepisy porządkowe wydawać mogą organy gminy i organy powiatu.

4 odpowiednio: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713): art. 40 i nast. oraz art. 39; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920): art. 40 i nast.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668), art. 89 i nast.; *dalej również w skrócie*: u.s.g., u.s.p. i u.s.w.

5 t.j. z 2019 r. poz. 1461

6 zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2019 r., I SA/Łd 675/19, LEX nr 2748957

7 Zob. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr 10/2018 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 1 lutego 2018 r., Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 614.

Rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do:

- 1) ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz
- 2) zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Przepisy porządkowe ustanawia rada gminy w formie uchwały.

W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia - w takim przypadku jednak zarządzenie podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia, rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej.

Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia (art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób wyżej określony nie zwalnia wszakże z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 14 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Oprócz zarządzeń porządkowych, wójt - jako organ wykonawczy gminy (odpowiednio: zarząd powiatu, zarząd województwa) może wydawać inne zarządzenia, jednak mają one charakter aktów prawa wewnętrznego, co oznacza, że nie wiążą prawnie mieszkańców, czy innych podmiotów, np. działających na terenie gminy, itp., a jedynie jednostki podległe organizacyjnie, urzędników, itp. Nie są aktami prawa miejscowego, nie mają charakteru normatywnego, a więc także m.in. nie obowiązuje ich 14-dniowy termin *vacatio legis*, mogą być skuteczne z dniem wydania.

Organ wykonawczy może też wydawać zarządzenia w sprawach dotyczących gospodarki finansowej, jeżeli posiada stosowne upoważnienie udzielone mu w tym zakresie przez radę gminy.

1.2. Kryteria, rodzaje oraz organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Kwestia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego uregulowana została w ustawie zasadniczej. Art. 171 Konstytucji RP stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, zaś w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Norma ta została powtórzona w samorządowych ustawach ustrojowych⁸. Zauważyć należy, że wymienionym podmiotom nie stworzono generalnej podstawy prawnej do wywierania wpływu na działalność komunalną. Ingerencja taka dopuszczalna jest jedynie na podstawie szczególnej normy kompetencyjnej zawartej w ustawie, określającej organ, środek nadzoru oraz tryb zastosowania tego środka. Szczególne uprawnienia nadzorcze ustrojodawca przyznał Sejmowi. Polegają one na możliwości rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję RP lub ustawy⁹. Art. 171 ust. 3 Konstytucji RP gwarantuje Sejmowi uprawnienie do rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji, kiedy ten rażąco narusza Konstytucję RP lub ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozwiązanie takiego organu nie jest środkiem nadzorczym sensu stricto, ale środkiem represyjnym i dyscyplinarnym w stosunku do organów samorządu terytorialnego.¹⁰

Z Konstytucji RP wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego przyznana została pełna samodzielność w wykonywaniu ich zadań, uwarunkowana nienaruszaniem przepisów prawa; samodzielność ta podlega ochronie sądowej (art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP)¹¹. Samodzielność samorządu terytorialnego definiuje się jako „gwarantowaną konstytucyjnie, pewną wyodrębnioną i określoną prawem sferę możliwości działania przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego. To instrument, który umożliwia im podejmowanie własnych decyzji bez uprzedniej ingerencji jakichkolwiek organów państwowych, z możliwością jednak *ex post* ich weryfikacji – za pomocą nadzoru, co wynika z faktu, że są podmio-

8 Art. 85 i 86 I nast. u.s.g., art. 76 i nast. u.s.p., art. 78 I 79 i nast. u.s.w.

9 E. Koniuszewska, Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym, Warszawa 2009, s. 194.

10 Zob. Uchwała TK z dnia 5.10.1994 r., W 1/94, za J. Oniszczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 725.

11 Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 189.

tami administracji zdecentralizowanej.¹²

Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi, że „wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna może jednak obejmować kontrole celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane.¹³”

Prezes Rady Ministrów i wojewoda określani są jako organy nadzoru ogólnego nad samorządem terytorialnym, w odróżnieniu od regionalnej izby obrachunkowej, która jest organem nadzoru w sprawach finansowych.

Wojewoda, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁴, jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 12). Procedura sprawowania nadzoru natomiast określona jest w samorządowych ustawach ustrojowych (o czym poniżej), natomiast ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie reguluje również (nieco odrębnie od nadzoru) kwestie sprawowania przez wojewodę kontroli nad działalnością j.s.t., dodając przy tym - w odniesieniu do kontroli dodatkowe, oprócz kryterium legalności, kryteria: celowości i rzetelności¹⁵.

W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa; absolutorium; wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Do aktów nadzoru stosowa-

nych przez RIO należy stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia, w całości lub w części. Izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie wskazanych nieprawidłowości, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części.

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.

Uprawnienia nadzorcze wojewody i regionalnej izby obrachunkowej (tej ostatniej – w zakresie spraw finansowych) określa się jako zasadniczo równoważne, a jednocześnie rozłączne¹⁶. Należy uznać, że wojewoda jest właściwy we wszystkich sprawach, które nie należą do Prezesa Rady Ministrów ani do regionalnej izby obrachunkowej. Wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością gminną o właściwości ogólnej. Podstawowe znaczenie posiada zatem rozgraniczenie kompetencji nadzorczych wojewody i regionalnej izby obrachunkowej.¹⁷ Z brzmienia art. 86 ustawy o samorządzie gminnym¹⁸ wynika, że kompetencje regionalnej izby obrachunkowej dotyczą wyłącznie spraw finansowych. Termin ten użyty został także w art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.¹⁹

Do najważniejszych środków nadzoru sprawowanego nad samorządem, zarówno przez wojewodę jak i RIO należy: wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. (odpowiednio w sprawach dotyczących materii objętej nadzorem każdego z wymienionych organów), stwierdzenie nieważności uchwały, zarządzenia – w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego organu nadzoru (wojewody, RIO), które następnie podlega kontroli sądowniczo-administracyjnej, w przypadku wniesienia skargi przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Prezesowi Rady Ministrów przysługuje z kolei, w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań jednostki samorządu, prawo zawieszenia, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji, organów tej jednostki i ustanowienia zarządu komisarycznego na okres od

12 J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, Lex nr 140321.

13 Art. 8 EKSL - Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską w 1993 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607)

14 t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464

15 Art. 3 ust. 2 i art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie

16 Zob. wyrok NSA z 5 marca 2002 r., II SA/Ka 3232/01, OSS 2002, poz. 88.

17 G. Jyż, *Komentarz do art. 86 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2012, Lex nr 132790.

18 Odpowiednio: art. 76 u.s.p., art. 78 u.s.w.

19 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o RIO.

dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady i organu wykonawczego na kolejną kadencję. W rezultacie Prezes Rady Ministrów powołuje, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji, komisarza rządowego, który przejmując z dniem powołania wykonywanie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego. W procedurze prowadzącej do rozstrzygnięcia nadzorczego Prezesa Rady Ministrów określoną rolę odgrywa wojewoda, wzywając wójta do zaprzestania naruszeń Konstytucji lub ustaw, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta, bądź wnioskując, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, do Prezesa Rady Ministrów, o powołanie komisarza rządowego.²⁰ Wojewoda posiada również kompetencje w zakresie wydawania zarządzenia zastępczego w sytuacji określonej w art. 98 a ustawy o samorządzie gminnym, w sprawie wygaśnięcia mandatu m.in. radnego bądź wójta.²¹

Należy wszakże odróżnić przy tym pojęcie „nadzoru” od pojęcia „kontroli”. Pod pojęciem nadzoru rozumie się, oparte na upoważnieniu ustawowym, uprawnienie do władczego wkraczania przez organ nadzorczy w samodzielnie działającą jednostkę samorządu terytorialnego, lecz wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie, z punktu widzenia kryteriów i za pomocą środków w niej określonych. Kontrola jest swoistą działalnością, na którą składa się kilka czynności: ustalanie stanu obowiązującego, ustalanie stanu rzeczywistego, porównywanie tych stanów w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności i wyjaśnienia ich przyczyn. Najbardziej istotnym elementem wyróżniającym kontrolę z całokształtu czynności zarządzania jest pozbawienie jej wszelkich elementów decyzji, zarówno na etapie ich podejmowania, jak i wdrażania, pozbawienie jakiegokolwiek zabarwienia władczego w znaczeniu uprawnień do decydowania o dalszym przebiegu kontrolowanych procesów i zjawisk.²² Nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola także z tego względu, że poza czynnościami właściwymi dla procesu kontroli, obejmuje również typowe czynności pokontrolne, w tym tzw. „władcze wkraczanie” w działalność organu nadzorowanego.

Kontrola jest pojęciem węższym od pojęcia nadzoru i może być prowadzona odrębnie od działań nadzorczych, ale może także być elementem nadzoru. W przypadku nadzoru sprawowanego przez organy administracji rzą-

dowej nad samorządem terytorialnym należy również zwrócić uwagę na fakt, że jakkolwiek nadzorowi podlegają zarówno zadania własne samorządu, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, czy też powierzone na podstawie porozumień, to kontrola ogranicza się jedynie do zadań zleconych i powierzonych, nie obejmuje zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Jednym z organów uprawnionych do kontroli jednostek samorządu terytorialnego jest wojewoda, a jego kompetencje kontrolne dotyczą zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez j.s.t. na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej - według kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności, a także sfery finansowej w zakresie wykorzystania dotacji udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa.

Na uwagę zasługuje tu fakt ustawowego²³ rozszerzenia kryteriów kontroli - oprócz legalności, także wg kryterium rzetelności i gospodarności - w stosunku do kryterium nadzoru, którym jest jedynie legalność; co ma poniekąd związek z wspomnianą powyżej różnicą w zakresie przedmiotowym nadzoru i kontroli sprawowanych nad j.s.t. (zadania własne i zlecone). Aby uniknąć w praktyce problemów z odpowiednim zastosowaniem tych kryteriów i uniknięciem przekroczenia uprawnień, należy precyzyjnie oddzielić działania kontrolne (nie powodujące władczego wkraczania w sferę działalności samorządowej) od działań nadzorczych, których tryb i granice ściśle określają przepisy prawa.

Uprawnienie do sprawowania przez wojewodę kontroli zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez j.s.t. wynika nie tylko ze wspomnianej ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ale także, pośrednio z ustawy o finansach publicznych²⁴ - w zakresie kontroli dotacji - art. 175 ust. 1 pkt 2 i 3, który to przepis zobowiązuje dysponentów części budżetowych do sprawowania „nadzoru i kontroli” wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa.

Kolejnym organem uprawnionym do kontroli j.s.t., ale jedynie w zakresie spraw finansowych, jest RIO. Zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych²⁵, regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek

20 Art. 96 i 97 u.s.g., odpowiednie przepisy w tym zakresie zawierają również 2 pozostałe ustawy samorządowe, tj.: art. 83 i 84 u.s.p. oraz art. 84 i 85 u.s.w.

21 Odpowiednio art. 85 u.s.p., art. 86 a u.s.w.

22 Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Gospodarka finansowa miasta na prawach powiatu*, Katowice 2013, s. 141.

23 Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464)

24 Dz. U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.

25 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137

samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin, stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Regionalna izba obrachunkowa kontroluje gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o RIO²⁶, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Przyjmuje się, że kryterium zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym mieści się w pojęciu legalności formalnej, która przejawia się w rzetelnym dokumentowaniu rzeczywistego stanu rzeczy²⁷, co następnie znajduje swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniach finansowych (budżetowych). 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.²⁸

Tak więc, niezależnie od tego, że wskazane organy administracji rządowej (Prezes Rady Ministrów, wojewodowie) jak i regionalne izby obrachunkowe są jednocześnie organami nadzoru, jak i organami uprawnionymi do kontroli, to jednak nie zawsze kontrola jest elementem nadzoru i prowadzi do wydania rozstrzygnięć nadzorczych. Kontrola może też być sprawowana według odrębnego trybu, określonego w ustawie²⁹ i kończyć się wydaniem zaleceń pokontrolnych mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, przy czym przepisy nie określają, co do zasady, żadnych sankcji (oprócz wszczęcia trybu przewidzianego w przypadku rażącego, powtarzającego się naruszania prawa) z tytułu niewykonania zaleceń pokontrolnych. W wyniku kontroli, gdy nie jest ona elementem postępowania nadzorczego (opisanego w samorządowych ustawach ustrojowych) organ kontrolujący nie może

władczo ingerować w działalność jednostki samorządu terytorialnego. Organ sprawujący kontrolę, niebędącą elementem określonej przepisami prawa procedury nadzoru, nie jest uprawniony do uchylania uchwał, zarządzeń ani decyzji, ani do innych form władczego wkraczania w działalność j.s.t.

Na koniec wypada wspomnieć o konstytucyjnym organie kontroli państwowej, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli, choć zarazem podkreślenia wymaga, że nie jest to organ nadzoru. Ustawa o NIK³⁰ w odniesieniu do kontroli samorządu terytorialnego stanowi, że Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli, kontrolując j.s.t., bada w szczególności wykonanie budżetu państwa (w tym kontekście „związki” budżetu państwa z budżetami j.s.t., a więc w szczególności wykorzystanie przez j.s.t. dotacji udzielanych z budżetu państwa) oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego. Kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a więc z wyłączeniem kryterium celowości.³¹

1.3. Tryb sprawowania nadzoru

Stanowiąc prawo, gmina (powiat, samorząd województwa, choć dalej przedstawiono procedurę na przykładzie gminy) podlega nadzorowi ze strony wojewody (w zakresie ogólnym) oraz ze strony RIO (w zakresie finansów), sprawowanych według kryterium legalności, w odniesieniu do wszystkich aktów prawa miejscowego oraz innych uchwał i zarządzeń wydawanych przez organy gminy. W celu poddania się temu nadzorowi, wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Wójt przedkłada natomiast regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej, również w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 90 ustawy o samorządzie gminnym).

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

²⁶ Art. 1 ust. 2 ustawy o RIO.

²⁷ Zob. więcej w: M. Kosiński, Z. Kmiecik, C. Kosikowski, R.P. Krawczyk, *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych z komentarzem oraz teksty innych aktów prawnych*, Warszawa 1994, s. 38 i nast.

²⁸ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o RIO.

²⁹ zob. ustawy: ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 224), ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137

³⁰ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200)

³¹ Art. 2 ust. 2, art. 3 i art. 5 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

uchwały lub zarządzenia. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym).

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 (art. 92 ustawy o samorządzie gminnym).

Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 (30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia) 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. Wówczas wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy do sądu.

Organ gminy może zaskarżyć rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego, z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in., zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)³², orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi, jak i przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie wprowadzają innych kryteriów kontroli aktów prawa miejscowego aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa.

Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności; w razie wniesienia skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego – właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie uchwały lub aktu w całości lub w części, z wy-

jątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie³³.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. (akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej), stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt.

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 określonym w art. 90 ust. 1 (7 dni do dnia podjęcia), albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu wyżej określonego terminu, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem.

Zgodnie z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, 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 (z tym, że przepisu tego nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił). Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa wyżej, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

Przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. W takich przypadkach, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy.

Przepisów tych nie stosuje się jednak do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze. Kontrolę instancyjną w tym zakresie oraz nadzór pozainstancyjny i kontrolę sprawowaną przez sąd określają przepisy odrębne.

32 t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325

33 Art. 61 § 1 i 2 pkt 3 ustawy p.p.s.a.

2. Nadzór instancyjny nad aktami administracyjnymi

Organy wykonawcze wszystkich 3 szczebli samorządu terytorialnego wydają decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych³⁴, określonych w przepisach szczególnych, według procedury określonej w Kodeksie postępowania administracyjnego.³⁵

Decyzje administracyjne dotyczą spraw indywidualnych i wydawane są w stosunku do konkretnie wskazanych adresatów (stron postępowania administracyjnego w danej sprawie). Podlegają one tzw. nadzorowi instancyjnemu, co oznacza, że mogą zostać zaskarżone przez stronę postępowania (decyzji) do organu wyższego stopnia, a następnie do sądu administracyjnego. Zarówno organ wyższego stopnia, jak i sąd administracyjny może uchylić decyzję niezgodną z prawem materialnym albo naruszającą procedurę administracyjną.

Decyzja administracyjna to akt administracyjny zewnętrzny, wydany w trybie określonym w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego lub innych ustaw regulujących sferę indywidualnych praw i obowiązków obywateli (np. Ordynacji podatkowej).

Skutkami decyzji administracyjnej jest powstanie obowiązku, uprawnienia bądź zaniechania przez stronę albo strony. Niektórzy przedstawiciele literatury przedmiotu definiują decyzję administracyjną jako kwalifikowany akt administracyjny, odznaczający się określoną formą i wydawany po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego; inni nazywają ją aktem administracyjnym sensu stricto, charakteryzującym się jednostronnością, zewnętrżnością, indywidualnością i konkretnością³⁶.

Decyzja administracyjna rozstrzyga sprawę co do istoty w całości lub części, a więc w sposób wiążący i trwały ustanawia, zmienia lub znosi stosunki administracyjne. Jest przejawem woli państwa reprezentowanego przez organ administracji publicznej wyrażonej w stosunku do strony postępowania administracyjnego. Podstawą prawną decyzji administracyjnej są przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym³⁷.

Decyzje administracyjne stają się skuteczne (wiążące prawnie) z dniem ogłoszenia lub doręczenia stronie lub stronom decyzji administracyjnej (art. 110 § 1 KPA);

decyzji może też zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności w przypadkach ściśle określonych w art. 108 KPA. Z wyjątkiem decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności oraz decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa, pozostałe decyzje nie ulegają wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania.

W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 KPA), która wyraża regułę, że wszystkie decyzje nieostateczne mogą być na wniosek osoby uprawnionej zaskarżone do organu administracji publicznej wyższego stopnia nad organem, który wydał zaskarżoną decyzję. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ możliwe jest wprowadzenie od niej wyjątków w przepisach szczególnych. Zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną, sformułowaną w art. 78 Konstytucji RP, który stanowi, że „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Celem zasady dwuinstancyjności jest „zagwarantowanie jednostce, której statusu prawnego dana sprawa dotyczy (tj. stronie), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji do organu wyższej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości orzeczenia; (...) chodzi tu o środki prawne uruchamiające kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym”. Istota zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Sprawa administracyjna jest dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, po raz pierwszy w pierwszej instancji, a następnie w drugiej instancji.³⁸

Odwołanie wnosi się do organu wyższego stopnia, za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, w terminie 14 dni. Organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej (zob. art. 17 pkt 1 KPA). W niektórych sprawach, np. z zakresu gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego, organem wyższego stopnia może być także wojewoda (zob. np. art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65), stanowiący, że organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w dro-

34 art. 39 u.s.g., art. 38 u.s.p., art. 46 u.s.w.

35 ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.; KPA

36 Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2003, s. 343.

37 R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 249.

38 Zob. R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2020, Legalis; zob. również wyr. TK z 15.5.2000 r., SK 29/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 110.

dze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jest wojewoda).

Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje, co do zasady, wykonanie decyzji. Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem stron lub - w przypadku, gdy stron jest więcej - wszystkich stron postępowania lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania (art. 129 i 130 KPA).

Zgodnie z art. 138 §1 i 2 KPA, organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Organ odwoławczy może również uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Na decyzję administracyjną wydaną w II instancji przez samorządowe kolegium odwoławcze lub inny organ (np. wojewodę), w wyniku wniesienia odwołania np. od decyzji gminy, przysługuje stronie postępowania administracyjnego skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sprawy postępowania przed sądami administracyjnymi reguluje wspomniana już ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Postępowanie to donosi się zarówno do skarg wnoszonych na decyzje administracyjne (wydawane w sprawach indywidualnych), jak i skarg na rozstrzygnięcia dot. aktów prawa miejscowego, których procedura zaskarżania została opisana powyżej.

Podsumowanie

Podsumowując zagadnienie nadzoru nad samorządem terytorialnym, należy zwrócić uwagę na, spotykane w literaturze przedmiotu i doktrynie, próby spojrzenia na pojęcie nadzoru w różnych aspektach, jeżeli chodzi o kryteria nadzoru³⁹. Ma to również związek z podziałem zadań realizowanych przez samorząd terytorialny na zadania

własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej lub powierzone na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Na przykład ukazanie nadzoru organów administracji rządowej nad samorządem terytorialnym w dwóch aspektach: po pierwsze – nadzoru sprawowanego wyłącznie z punktu widzenia legalności (dot. nadzoru administracyjnego i sądownoadministracyjnego) i dotyczącego badania aktów normatywnych podejmowanych przez władze lokalne, po drugie – nadzoru rzeczowego, polegającego na ocenie realizacji przez władze samorządowe zadań zleconych – i tylko ten rodzaj nadzoru, czy raczej kontroli, wykonywany może być według kryteriów: legalności, ale także rzetelności i gospodarności (niektórzy dodają również: celowości, ponieważ wiąże się z wykorzystaniem przekazanych na realizację zadań zleconych dotacji budżetowych).

Zupełnie odrębnym, od nadzoru nad działalnością j.s.t. w powyższym rozumieniu, jest nadzór instancyjny, sprawowany nad wydawaniem przez organy gminy, powiatu lub samorządu województwa, aktów administracyjnych (decyzji) w sprawach indywidualnych. Nie jest to typowy nadzór, lecz raczej, wynikająca z zasady dwuinstancyjności postępowania, realizacja prawa obywatela do dwukrotnego rozpatrzenia (choć niewątpliwie wykazująca cechy sprawdzenia czy kontroli zgodności z prawem podjętego rozstrzygnięcia) jego sprawy administracyjnej, przez dwa różne organy, niezależnie od prawa do sądu.

³⁹ Zob. np. J. Glumińska-Pawlic [w:] R.P. Krawczyk (red.), M. Stec (red.), i in., *Samorząd - Finanse - Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, 2013, Lex nr 167763; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 7, Warszawa 2019.



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