

Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do uchwał JST

dr Kazimierz Pawlik, radca prawny

Wydział Społeczno-Ekonomiczny, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Wprowadzenie

Dla zachowania spójności prawa i konstytucyjnego wymogu zgodności aktów prawnych niższego rzędu w stosunku do aktów prawnych wyższego rzędu zasadne było stworzenie instrumentów umożliwiających zapewnienie takiej zgodności a w razie stwierdzenia jej braku także usunięcie z obrotu prawnego przepisów czy całych aktów prawnych pozostających w takiej sprzeczności. Temu celowi służy m. in. instytucja rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez organy nadzoru, w szczególności wojewodę, w stosunku do uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Możliwość władczej ingerencji w byt prawny aktów przyjmowanych przez rady gmin (miast), rady powiatów czy sejmiki wojewódzkie może wydawać się trudna do pogodzenia z perspektywy konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Stąd ustawodawca stworzył istotne gwarancje procesowe dla organów JST pozwalające na poddanie rozstrzygnięcia nadzorczego ocenie sądu administracyjnego. Również zapewnieniu należytej ochrony wspomnianej samodzielności służą liczne ograniczenia zakresu postępowania nadzorczego odnoszące się choć-

by do bardzo wąskiego kryterium nadzoru czy krótkiego i nieprzywralnego terminu na wydanie rozstrzygnięcia w odniesieniu m.in. do uchwał organów stanowiących JST. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną zagadnienia kryterium nadzoru, zakresu i przebiegu postępowania nadzorczego, zasad współpracy organów JST z wojewodami, treści i warunkach doręczenia rozstrzygnięć nadzorczych oraz możliwości związanych z poddaniem ocenie prawidłowości ocen i postępowania prowadzącego do wydawania tego typu rozstrzygnięć w stosunku do uchwał.

I. Ramy prawne

Postępowanie nadzorcze regulowane jest i powinno być interpretowane zgodnie z art. 165 ust. 2 oraz art. 171 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Przepisy te stanowią punkt wyjścia do dalszych rozważań a zapewniają z jednej strony ochronę samodzielności JST a z drugiej uprawnienie, w szczególności wojewodów jako organów nadzoru ogólnego, do nadzoru wyłącznie z perspektywy zgodności z prawem (legalności). Również tylko to kryterium może

być stosowane do oceny działalności prawotwórczej organów stanowiących JST, które uprawnione są do przyjmowania aktów prawa miejscowego. Zagadnienia dotyczące sprawowania nadzoru zostały rozwinięte i uszczegółowione w ustawach samorządowych ustrojowych, w szczególności w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: usg)¹, oraz w węższym zakresie w ustawie z 23 września 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie². Ze względu na zbieżność rozwiązań przyjętych w ustawach z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ oraz z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴ z rozwiązaniami zawartymi w usg dalsze rozważania zostaną przedstawione z perspektywy tej ostatniej ustawy, choć w zdecydowanej większości przypadków będą odnosiły się także do organów powiatu i województwa. Z uwagi na niepełną regulację procedury postępowania nadzorczego w usg ramy prawne omawianego postępowania będą również współtworzone przez regulacje ogólnego postępowania administracyjnego procesowego.

II. Istota i cel postępowania nadzorczego

Relacja nadzoru polega na kontrolowaniu i możliwości władczej ingerencji przez podmiot nadzorujący względem podmiotu nadzorowanego w przypadku ustalenia braku realizacji przez ten ostatni założeń wynikających z przyjętych kryteriów nadzoru. Tak przedstawiona ogólnie relacja nadzoru na gruncie stosunków pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej w strukturze zdecentralizowanej motywowana jest w literaturze koniecznością zintegrowania działań poszczególnych podmiotów prawa publicznego⁵. Nadzór nad samorządem terytorialnym traktowany jest z jednej strony, jako wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej, jako środek ochrony interesu państwa i poszczególnych obywateli⁶. Stosowanie

nadzoru w tym ujęciu wynika wprost z przekazania istotnych zadań samorządowi terytorialnemu a przekazanie zadań w strukturach administracyjnych zawsze wiąże się z zastrzeżeniem prawa nadzoru nad sposobem wykonywania tych zadań⁷. Ponieważ omawiana instytucja nadzoru nad uchwałami organów JST odnosi się przede wszystkim do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, to należy uznać ją jako istotny warunek zapewnienia spójności prawa w Polsce.

Odwołując się do celu i logiki postępowania nadzorczego orzecznictwo zwraca uwagę na konieczność wyartykułowania w postępowaniu nadzorczym stwierdzonych błędów po to, aby kolejne działania uchwałodawcze organów JST nie były obciążone tymi samymi błędami⁸. Stąd można wskazać, że jednym z celów postępowania nadzorczych jest dokonywanie takiej ingerencji w sferę samodzielności organów samorządu terytorialnego, aby z jednej strony usunąć przyjęte rozwiązania (podjęte akty), które nie są do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zapewnić spójność systemu prawa a z drugiej zidentyfikować kluczowe problemy powstałe w danej JST tak, aby w przyszłości nie było już potrzebne stosowania środków nadzorczych. Temu ostatniemu celowi służy wymóg szczegółowego uzasadnienia doręczanych organom JST rozstrzygnięć.

III. Ograniczenia przedmiotowe i czasowe rozstrzygnięcia

Ogólną podstawą prawną wszelkich działań organów nadzorczych wobec organów gminy, w tym organów stanowiących przyjmujących uchwały, jest art. 85 usg. Zgodnie z powyższym przepisem jedynym kryterium działań nadzorczych może być legalność (zgodność z prawem). Z analizowanego przepisu nie wynika konkretny zakres przedmiotowy oceny działalności organów JST. Stąd w orzecznictwie zwraca się uwagę, że nadzór może do-

1 Tekst jednolity (dalej: t.j.): Dz.U. z 2022 r. poz. 559.

2 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 135.

3 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526.

4 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094.

5 Por. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 29.

6 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 9.05.2018, sygn. akt I OSK 924/17, Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA).

7 Por. S. Bułajewski, *Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, t. XVI, Toruń 2020, s. 66.

8 Por. wyrok WSA w Warszawie z 23.06.2021, sygn. akt VII SA/Wa 250/21, CBOSA.

tyczyć nie tylko działalności podejmowanej w oparciu o normy prawa administracyjnego, np. podejmowania uchwał, wydawania innych rozstrzygnięć, ale także podejmowanej w formach właściwych dla prawa cywilnego, np. zawieranie umów⁹. Jednocześnie zgodnie z postulatami ochrony samodzielności JST organy nadzoru zgodnie z art. 87 usg mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Omawiana instytucja rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał organów stanowiących JST pozwala na takie wkroczenie wyłącznie w przypadku stwierdzenia istotnego lub nieistotnego naruszenia prawa. Powyższe nawiązuje do jedynego dopuszczalnego kryterium nadzoru, jakim jest zgodność z prawem (legalność) działania podmiotu nadzorowanego. Stanowiący podstawę ingerencji wojewody w działalność uchwałodawczą JST art. 91 usg, nawiązując do przywołanego wyżej postulatu, artykułuje tak ograniczenia przedmiotowe jak i czasowe ingerencji nadzorczej.

Ograniczenie przedmiotowe w świetle art. 91 ust. 1 usg polega na stwierdzeniu, że przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego może być wyłącznie uchwała lub zarządzenie organu gminy. Te ostatnie akty pozostają poza zakresem niniejszego opracowania, stąd zasadne jest rozwinięcie dalszych rozważań wyłącznie w odniesieniu do uchwał. Wcześniejsze orzecznictwo kładło nacisk, że nie każda uchwała może być przedmiotem postępowania nadzorczego, wykluczając m.in. akty potwierdzające zapoznanie się przez radnych z działaniami organu wykonawczego oraz akceptację takich działań, wyrażające wolę w innych formach niż uchwała (np. apele, rezolucje, odezwy, opinie, stanowiska itd.) czy akty podejmowane przez wewnętrzne organy rady¹⁰. Wynikało to z rozróżnienia pojęć uchwały w znaczeniu formalnym oraz w znaczeniu materialnym. W tym pierwszym znaczeniu każdy akt przyjmowany przez radę gminy można byłoby określić jako uchwałę, ponieważ znaczenie formalne wiąże się z formą przyjęcia stanowiska przez organ kolegialny, tj. formą głosowania. W znaczeniu materialnym (materialnoprawnym) za uchwałę rozumie

się formę działania zastrzeżoną dla określonych spraw, nie zaś metodę działania organu kolegialnego. Taka uchwała powinna zawierać oświadczenie woli, stanowić akt normatywny¹¹. Konsekwencją takiego rozróżnienia byłoby przyjęcie, że ingerencja nadzorcza w formie stosowania środka korygującego (rozstrzygnięcia nadzorczego) dopuszczalna jest wyłącznie w odniesieniu do uchwał w znaczeniu materialnym (materialnoprawnym). Na marginesie warto zauważyć, że podobne wątpliwości nie odnosiły się do zarządzeń organów wykonawczych, które bez względu na to, czy miały charakter materialny czy wyłącznie formalny uznawane były za akt podlegający nadzorowi w trybie materialnego art. 91 ust. 1 usg. Wniosek o możliwości stosowania procedury nadzorczej względem każdego zarządzenia wyprowadzono z samego zapisu przywołanego przepisu, który nie wprowadza podziału na różnego rodzaju zarządzenia¹². Wydaje się, że powyższe stanowisko można odnieść również do uchwał, ponieważ ustawodawca także w tym przypadku nie wprowadził rozróżnienia pomiędzy uchwałami w znaczeniu formalnym oraz materialnym (materialnoprawnym), co pozwalałoby uznać właściwość organów nadzoru do oceny każdej uchwały bez względu na jej charakter¹³.

Możliwość ingerencji wojewody i regionalnych izb obrotowych w uchwały i zarządzenia została natomiast wprost ograniczona przez ustawodawcę w aspekcie czasowym. Ochronie samodzielności JST, ale przede wszystkim pewności obrotu, służy usunięcie stanu niepewności co do bytu prawnego uchwał, zwłaszcza stanowiących akty prawa miejscowego. Dlatego ustawodawca wskazał w art. 91 ust. 1 usg, że ewentualne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego względem uchwały może nastąpić wyłącznie w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały wojewodzie. W tym miejscu warto zaznaczyć, że uchwały stanowiące akty prawa miejscowego przekazywane są przez organy gminy wojewodzie z dwóch powodów. Po pierwsze, z uwa-

11 Por. wyrok WSA w Krakowie z 23.02.2007, sygn. akt II SA/Kt 1301/06, CBOSA.

12 Por. wyrok WSA w Opolu z 18.11.2013, sygn. akt II SA/Op 459/13, CBOSA.

13 Por. wyrok WSA w Lublinie z 28.06.2007, sygn. akt III SA/Lu 218/07, CBOSA.

9 Por. wyrok NSA z 9.05.2018, sygn. akt I OSK 924/17, CBOSA.

10 Por. wyrok WSA w Olsztynie z 1.07.2014, sygn. akt II SA/OI 608/14, CBOSA.

gi na potrzebę ich publikacji (i w konsekwencji zapewnienie wymogu promulgacji warunkującego wejście w życie takiej uchwały), ponieważ to wojewoda prowadzi dziennik urzędowy województwa. Po drugie, ze względu na prawny obowiązek wyartykułowany w art. 90 usg, zgodnie z którym każda uchwała oraz inny akt zawierający przepisy porządkowe powinien zostać doręczony przez organ wykonawczy JST właściwemu wojewodzie w terminie 7 dni (a w przypadku aktów zawierających przepisy porządkowe 2 dni). Rozpoczęcie biegu terminu na ewentualne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego zostało powiązane właśnie z przekazaniem wojewodzie uchwały w trybie art. 90 usg. Na gruncie ustalenia skuteczności doręczenia wojewodzie aktu podlegającemu nadzorowi, a zatem także prawidłowego ustalenia początku biegu terminu, pojawiło się wiele wątpliwości. Jedną z nich dotyczyła zakresu obowiązku doręczenia uchwały w kontekście przepisów szczególnych nakazujących przekazanie uchwały wraz z dokumentacją procesu prawotwórczego. Przykładem regulacji zawierającej taki obowiązek jest art. 20 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakazuje przedstawić wojewodzie uchwałę o przyjęciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami oraz dokumentacją planistyczną w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Przyjęcie założenia, że powołany przepis stanowi regulację szczególną wobec art. 90 ust. 1 usg, prowadziłoby do wniosku, że termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego zaczyna biec nie od daty doręczenia uchwały przyjmującej plan miejscowy, lecz od daty, w której wojewoda otrzymałby pełną wymaganą do oceny legalności dokumentację. Orzecznictwo przyjęło w tym przypadku wykładnię korzystną dla JST a opierającą się na założeniu, że 30-dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego należy liczyć od dnia odebrania przez wojewodę uchwały, choćby nie zostały przekazane inne wymagane prawem dokumenty¹⁴. Zwraca się przy tym uwagę, że nieprzekazanie wymaganej pełnej dokumentacji w takich przypadkach mogłoby uczynić kontrolę aktu gminy jako iluzoryczną, stąd specyficzną sankcją za uniemożliwienie wojewodzie

sprawdzenia zgodności z prawem załączników do uchwały oraz dokumentacji planistycznej jest możliwość wydania tylko z tego powodu przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego uchwałę z obrotu prawnego¹⁵. Na marginesie można zauważyć, że w przypadku zauważenia braków lub powzięcia wątpliwości co do prawidłowości procesu prawodawczego także w innych przypadkach niż związane z polityką planistyczną gminy wojewoda może zastosować art. 88 usg poprzez wezwanie organu gminy do przedstawienia informacji i danych koniecznych do wykonywania uprawnień nadzorczych. Takie wezwanie nie będzie jednak miało żadnego wpływu na bieg terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, w szczególności nie będzie powodowało zawieszenia biegu terminu do czasu otrzymania powyższych informacji i danych.

Inne wątpliwości mogą dotyczyć także ustalenia terminu końcowego, w którym wojewoda może jeszcze wydać rozstrzygnięcie odnoszące się do uchwały rady gminy. Ponieważ w art. 91 ust. 5 usg znalazło się odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: kpa)¹⁶, to rozbieżności w kontekście art. 57 § 4 kpa dotyczyły upływu terminu 30-dniowego, który przypadający w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy. Zastosowanie powyższego przepisu oznaczałoby, że jeśli ostatni dzień na wydanie rozstrzygnięcia przypadający na taki dzień, to doszłoby do „przesunięcia” na najbliższy dzień pracujący. Również w odniesieniu do tego zagadnienia sądy przyjęły wykładnię prosamorządową poprzez uznanie, że w takim przypadku nie stosuje się art. 57 § 4 kpa, który odnosi się wyłącznie do sposobu liczenia terminów procesowych dla stron, i w konsekwencji organ nadzoru może skorzystać ze swoich kompetencji wyłącznie do upływu dnia wolnego od pracy¹⁷, co w praktyce oznacza „skrócenie” terminu do dnia poprzedzającego sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy. Jeśli organem nadzoru jest regionalna izba obrachunkowa, to decydujące znaczenia dla zachowania

14 Por. wyrok WSA w Gdańsku z 2.04.2014, sygn. akt II SA/Gd 88/14, CBOSA.

15 Por. wyrok NSA z 5.04.2011, sygn. akt II OSK 54/11, CBOSA.

16 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000.

17 Por. wyrok NSA z 6.05.2010, sygn. akt I OSK 201/10, CBOSA.

wspomnianego terminu ma data podjęcia uchwały przez kolegium izby na przewidzianym ustawą posiedzeniu jawnym¹⁸. Należy przyjąć, że taka uchwała dla swojej skuteczności powinna zostać podjęta przed upływem wskazanego 30-dniowego terminu. Natomiast dla dochowania analizowanego terminu nie jest konieczne przed jego upływem wysłanie rozstrzygnięcia do organu gminy za pośrednictwem operatora publicznego czy jego doręczenie, lecz konieczne jest tylko podpisanie rozstrzygnięcia nadzorczego¹⁹. Powyższe wynika z interpretacji pojęcia „orzekania” przez organ nadzoru zastosowanego w art. 91 ust. 1 usg. W konsekwencji rozstrzygnięcie nadzorcze może być nadane także po upływie ustawowego terminu, ponieważ data nadania pozostaje irrelevantna z perspektywy czasowych ograniczeń przewidzianych dla rozstrzygnięć nadzorczych.

IV. Postępowanie nadzorcze

Z uwagi na opisane wyżej ograniczenie czasowe wydania rozstrzygnięcia nadzorczego postępowania sprawdzające w odniesieniu do uchwały JST rozpoczyna się z dniem doręczenia uchwały w trybie art. 91 ust. 1 usg. Od tego momentu organ nadzoru może samodzielnie usunąć z obrotu prawnego uchwałę. Jeśli organ ten uznałby w wyniku wstępnej oceny, że zachodzi prawdopodobieństwo naruszenia prawa przez uchwałę, to powinien w oparciu o art. 91 ust. 5 usg zacząć stosować przepisy ogólnego postępowania administracyjnego zawarte w kpa. Szczególne znaczenie ma tu zawiadomienie organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego dokonane w trybie art. 61 § 4 kpa. Sam brak takiego zawiadomienia nie powoduje jeszcze wadliwości rozstrzygnięcia skutkującym koniecznością jego uchylenia wyłącznie z tego powodu²⁰. Znaczenie powyższego zawiadomienia należy rozpatrywać w kontekście możliwości skorzystania przez gminę z przysługującego jej prawa do czynnego udziału jako strony postępowania nadzorczego. To sąd administracyjny oceniający prawidłowość postępowania prowadzącego do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego powinien ocenić, czy brak

zawiadomienia faktycznie pozbawił gminę możliwości potrzebnego uczestnictwa i czy miało to wpływ na treść rozstrzygnięcia²¹. Za równorzędne z brakiem zawiadomienia można niekiedy uznać zawiadomienie dokonane z tak małym wyprzedzeniem przed wydaniem rozstrzygnięcia, które faktycznie uniemożliwia gminie złożenie jakichkolwiek wyjaśnień, jeśli zakres tych wyjaśnień mógł mieć wpływ na ocenę zaistnienia naruszenia prawa przez organ nadzoru²². Warto podkreślić, że powyższe zawiadomienie nie należy traktować wyłącznie jako obowiązek prawny, ale przede wszystkim jako sygnał dla organu gminy, że organ nadzoru powziął wątpliwości co do zgodności z prawem ocenianej uchwały. Wątpliwości te nie muszą prowadzić do jej usunięcia z obrotu prawnego, bowiem organ nadzoru może jeszcze zakwalifikować naruszenia prawa jako nieistotne w rozumieniu art. 91 ust. 4 usg albo nawet uznać, że wątpliwości były nieuzasadnione, i w konsekwencji odstąpić od wydawania jakiegokolwiek rozstrzygnięcia nadzorczego. Na stanowisko organu nadzoru istotny wpływ może mieć organ gminy, który po otrzymaniu zawiadomienia powinien podjąć współpracę z organem nadzoru celem wykazania braku naruszenia prawa lub ewentualnie nieistotnego charakteru naruszenia. W tym celu organ nie powinien czekać do ewentualnego skierowania przez organ nadzoru pisma zobowiązującego do złożenia wyjaśnień w trybie art. 88 usg, ale może w ramach uprawnień wynikających ze statusu strony w tym postępowaniu przedstawić wyjaśnienia, przedłożyć dokumenty związane z procedurą uchwałodawczą, np. sporządzone opinie prawne, stanowiska pozyskane w ramach konsultacji itd. Po wszczęciu postępowania wojewoda przeprowadza merytoryczną ocenę zgodności z prawem tak samej ocenianej uchwały jak i postępowania prowadzącego do jej wydania. Warto podkreślić, że postępowanie to powinno zostać przeprowadzone zgodnie z kodeksową zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu, przy czym za jedyną stronę postępowania uznaje się właśnie gminę (a konkretnie organ gminy)²³, której uchwała podlega ocenie wojewody. Za stronę postępowania w szczególności nie można uznać

21 Por. wyrok WSA w Kielcach z 13.05.2015, sygn. akt II SA/Ke 339/15, CBOSA.

22 Por. wyrok WSA w Gliwicach z 20.04.2022, sygn. akt II SA/Gl 276/22, CBOSA.

23 Por. wyrok NSA z 3.11.2009, sygn. akt I OSK 1035/08, CBOSA.

18 Por. wyrok NSA z 17.10.2017, sygn. akt II GSK 227/16, CBOSA.

19 Por. wyrok NSA z 10.03.2016, sygn. akt II OSK 287/16, CBOSA.

20 Por. wyrok NSA z 20.04.2022, sygn. akt III OSK 4400/21, CBOSA.

osób fizycznych i prawnych, których interesu dotyczyłyby skutki ewentualnego rozstrzygnięcia nadzorczego, np. zakwestionowana uchwała będąca aktem prawa miejscowego określałaby w przypadku wejścia w życie sferę praw i obowiązków takich podmiotów.

W ramach postępowania dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania uchwały, co może nastąpić wraz z wszczęciem postępowania albo w jego toku. Ponieważ art. 91 ust. 2 usg nie wymienia konkretnych przesłanek umożliwiających wstrzymanie, to należy uznać, że podstawą do wstrzymania powinno być przynajmniej przeświadczenie wojewody o takiej wadliwości uchwały, która może prowadzić do stwierdzenia jej nieważności. Orzecznictwo zwraca uwagę, że nie każda uchwała nadaje się do wstrzymania. Rozstrzygnięcie w tym zakresie możliwe jest w stosunku do uchwały mającej charakter władczy i rozstrzygający, określającej pewne prawa czy obowiązki adresatów²⁴. Dopuszczalne jest także wstrzymanie w odniesieniu do uchwały mającej charakter nadzorczy rady miasta względem uchwały rady dzielnicy²⁵. Samo wstrzymanie następuje z urzędu i ma charakter fakultatywny, bowiem jego zastosowanie uzależnione jest od woli organu nadzoru. Wstrzymanie możliwe jest w praktyce od momentu wszczęcia postępowania nadzorczego do upływu terminu z art. 91 ust. 1 usg, ponieważ wraz z jego upływem wojewoda traci wszelkie samodzielne uprawnienia nadzorcze, w tym możliwość wstrzymania wykonania uchwały²⁶. Wydane przez wojewodę postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały nie jest kwalifikowane jako samodzielny akt nadzoru i w związku z tym gminie nie przysługuje na nie skarga²⁷.

Postępowanie prowadzone przed organem nadzoru ma umożliwić odpowiedź na pytanie, czy uchwała organu JST jest zgodna z prawem, a jeśli byłaby niezgodna, to do-

datkowo czy sprzeczność z prawem ma charakter istotny. W postępowaniu tym co do zasady nie zbiera się dowodów i materiałów w celu ustalenia stanu faktycznego, stąd ograniczone zastosowanie mają przepisy regulujące gromadzenie i przeprowadzenie dowodów, w tym zasada prawdy obiektywnej, oficjalności postępowania dowodowego czy zasady oceny dowodów²⁸. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdza bowiem sprzeczność uchwały lub zarządzenia organu gminy z prawem materialnym oraz przepisami ustrojowymi, a nie przepisami regulującymi postępowanie w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej²⁹. W praktyce oznacza to, że przepisy ogólnego postępowania administracyjnego nie znajdują zastosowania jako spektrum oceny organu JST związanej z wydaniem ocenianej uchwały, ale w pewnym zakresie organ nadzoru zobowiązany jest do ich zastosowania w postępowaniu, w którym powyższa ocena jest wyrażana. Ewentualne naruszenie norm prawa materialnego ustalone jest najczęściej przez porównanie treści przyjętej uchwały z przepisami prawa regulującymi materię objętą uchwałą, ale ocena potencjalnego naruszenia norm proceduralnych czy organizacyjno-kompetencyjnych może już wymagać zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego przy odpowiednim zastosowaniu przepisów KPA³⁰. Umożliwi to m.in. ocenę, czy organ stanowiący gminy przy podejmowaniu uchwały zachował procedurę wymaganą dla takiego wyrażenia stanowiska.

Orzecznictwo wymienia pięć rodzajów naruszeń prawa o charakterze istotnym będących podstawą zastosowania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały. Należą do nich naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę

24 Por. wyrok WSA w Poznaniu z 15.03.2017, sygn. akt II SA/Po 77/17, CBOSA.

25 Por. wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2018, sygn. akt II SA/Wa 417/18, CBOSA.

26 Por. wyrok WSA w Poznaniu z 7.03.2013, sygn. akt II SA/Po 1106/12, CBOSA.

27 Por. wyrok WSA w Szczecinie z 26.10.2015, sygn. akt II SA/Sz 1181/15, CBOSA.

28 Por. wyrok WSA w Lublinie z 5.10.2016, sygn. akt I SA/Lu 779/16, CBOSA.

29 Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 4.10.2017, sygn. akt II SA/Rz 726/17, CBOSA.

30 Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2019, sygn. akt II SA/Go 793/09, CBOSA.

podjęcia uchwał³¹. Wyczerpujące przedstawienie wszystkich stanów faktycznych prowadzących do stwierdzenia przez organ nadzoru naruszenia prawa wykraczałoby poza zakres niniejszego opracowania, stąd można tylko przykładowo wskazać na częste błędy popełniane przez organy JST przy podejmowaniu uchwał. Przy uchwałach będących aktami prawa miejscowego naruszenie zasady legalności może polegać m.in. niewyczerpującym uregulowaniu całego zakresu oddanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały³². W przypadku uchwał niewiążących podstawą stwierdzenia istotnego naruszenia prawa może być wykroczenie poza sprawę o znaczeniu lokalnym powierzone przez ustawodawcę organom samorządu terytorialnego³³. Naruszeniem zasad techniki prawodawczej jest podjęcie przez prawodawcę lokalnego regulacji materii już uregulowanej aktami prawnymi wyższego rzędu (ustawami), ewentualnie wykroczenie poza zakres upoważnienia wynikającego z ustawy³⁴. Natomiast nie można w ten sposób zakwalifikować powtórzenia w treści uchwały regulacji ustawowej, w szczególności, gdy ma ono charakter informacyjny³⁵. Niewątpliwym istotnym naruszeniem zasad techniki prawodawczej jest natomiast przyjęcie uchwały nierespektującej zasadę zakazu działania prawa, w tym także prawa miejscowego, wstecz³⁶. Częstym naruszeniem procedury podejmowania uchwał jest z kolei udział w głosowaniu w radzie lub w komisji radnego, który ze względu na powiązanie z własnym interesem prawnym powinien podlegać wyłączeniu. Przy tym dla zakwalifikowania powyższego jako istotnego naruszenia prawa nie ma znaczenia, czy udział konkretnego radnego mógł mieć wpływ na ostateczny wynik głosowania i podjęcie uchwały³⁷. Podobnie zawsze naruszeniem procedury wydawania uchwały jest brak uzasadnienia dla uchwały, ale różnie należy kwalifikować takie naruszenie. Jeśli organ JST jest zobowiązany do wydania uchwały, a jej treść determinuje

przepis prawa, to brak uzasadnienia nie stanowi istotnego naruszenia prawa³⁸. Natomiast jeśli organ stanowiący gminy korzysta z jednego z dostępnych sposobów uregulowania danej materii, to w przypadku braku uchwały nie jest możliwe stwierdzenie, dlaczego konkretny sposób regulacji został wybrany a inne odrzucone. W takim przypadku brak uzasadnienia będzie już stanowił istotne naruszenie prawa. Warto podkreślić, że wspomniany katalog pięciu naruszeń prawa kwalifikowanych w orzecznictwie na potrzeby postępowania nadzorczego jako istotne nie rozwiązuje wszystkich wątpliwości dotyczących wspomnianej kwalifikacji. W indywidualnych przypadkach jako istotne naruszenie prawa należy uznać sytuację pozostawiania uchwały w wyraźnej sprzeczności z przepisem prawa, co ma być oczywiste, bezpośrednie i wynikać wprost z treści tego przepisu³⁹. Ponieważ organ nadzoru w omawianej procedurze może podejmować ocenę uchwał wyłącznie z perspektywy legalności, to nie stanowią podstawy do zastosowania rozstrzygnięcia nadzorczego względy celowości, funkcjonalności czy racjonalności⁴⁰. Dokonanie kwalifikacji naruszenia prawa (istotnego lub nieistotnego), po wcześniejszym potwierdzeniu ogólnie faktu naruszenia, stanowi podstawowy cel postępowania wyjaśniającego prowadzonego przed organem nadzoru, ponieważ determinuje rodzaj zastosowanego rozstrzygnięcia nadzorczego (stwierdzenie nieważności lub stwierdzenie wydania naruszenia uchwały z naruszeniem prawa).

V. Rozstrzygnięcie nadzorcze, jego treść i doręczenie.

Omawiane postępowanie nadzorcze może zakończyć się merytorycznie wyłącznie poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały albo stwierdzającego wydanie uchwały z naruszeniem prawa (innym niż istotne). Obowiązująca regulacja prawna nie przewiduje natomiast możliwości wydania orzeczenia merytorycznego odmawiającego wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

31 Por. wyrok WSA w Kielcach z 25.10.2022, sygn. akt II SA/Ke 486/22, CBOSA.

32 Por. wyrok WSA w Łodzi z 2.06.2021, sygn. akt III SA/Łd 13/21, CBOSA.

33 Por. wyrok NSA z 27.07.2017, sygn. akt I OSK 1066/17, CBOSA.

34 Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.05.2022, sygn. akt II SA/Go 109/22, CBOSA.

35 Por. wyrok NSA z 12.04.2022, sygn. akt III FSK 4907/21, CBOSA.

36 Por. wyrok NSA z 7.04.2022, sygn. akt III FSK 5039/21, CBOSA.

37 Por. wyrok NSA z 13.05.2022, sygn. akt III OSK 1329/21, CBOSA.

38 Por. wyrok WSA w Krakowie z 1.02.2022, sygn. akt III SA/Kr 856/21, CBOSA.

39 Por. wyrok NSA z 12.04.2022, sygn. akt III FSK 4905/21, CBOSA.

40 Por. wyrok NSA z 7.04.2022, sygn. akt III FSK 4957/21, CBOSA.

Należy przyjąć, że w przypadku ustalenia braku naruszenia przepisów prawa (istotnego ani nieistotnego) wojewoda może zakończyć postępowanie przez jego umorzenia, co nie stanowi jednak rozstrzygnięcia merytorycznego a wyłącznie formalne. Orzecznictwo podkreśla natomiast, że nie stanowi rozstrzygnięcia nadzorczego takie stanowisko organu nadzoru, które nie ingeruje władczo w działalność uchwałodawczą organu JST⁴¹ ani w skutki takiej działalności poprzez podważenie przyjętej przez organ gminy uchwały. W szczególności nie można uznać za analizowany akt pisma informującego o braku podstaw prawnych do ingerencji w postaci stwierdzenia nieważności i umarzającego postępowanie nadzorcze⁴². Podobnie nie ma charakteru rozstrzygnięcia wezwanie do zaprzestania naruszeń prawa, które jest jedynie czynnością proceduralną podejmowaną na jednym z etapów postępowania prowadzącego do zastosowania środka nadzoru⁴³. Organ nadzoru może natomiast zobowiązać organy gminy do przedstawienia określonych dokumentów i odniesienia się do wątpliwości w trybie art. 88 usg. Także takie zobowiązanie nie może zostać zakwalifikowane jako rozstrzygnięcie nadzorcze.

Ustawodawca wskazał w art. 91 ust. 3 usg, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać: uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Niewątpliwie przede wszystkim rozstrzygnięcie powinno wskazywać podstawę prawną wydania, którą będzie przede wszystkim art. 91 ust. 1 usg (stwierdzenie nieważności uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa) lub art. 91 ust. 4 usg (stwierdzenie wydania uchwały z naruszeniem prawa). Ponadto w podstawie prawnej powinien znaleźć się właściwy przepis prawa materialnego lub procesowego, którego naruszenia dopatrył się organ nadzoru⁴⁴. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego musi odpowiadać zarówno pod względem treściowym, jak i logicznym podstawie prawnej

i sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego⁴⁵. Organ nadzoru powinien wskazać naruszenie prawa, zawierając w uzasadnieniu prawnym wykładnię przepisu prawa i jego zastosowanie do danego rozwiązania przyjętego w akcie organu gminy. Obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia nadzorczego jest wywód dotyczący rodzaju (charakteru) naruszenia prawa⁴⁶. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego nie może być lakoniczne, a z jego treści sąd administracyjny powinien móc wywnioskować, że ingerencja nadzorcza w uchwałę organu JST nie przekracza granic konstytucyjnej zasady samodzielności gminy⁴⁷. Jeżeli organ nadzoru zdecydowałby się na stwierdzenie nieważności uchwały w całości, to także z uzasadnienia powinno wynikać, dlaczego rozstrzygnięcie o takim zakresie jest jedynym możliwym w stanie faktycznym i prawnym sprawy. Ostatnim elementem rozstrzygnięcia nadzorczego jest pouczenie o możliwości wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, którego treść będzie determinował m.in. art. 98 usg.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 usg rozstrzygnięcie wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa. Dotyczy to wyłącznie rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały organu stanowiącego JST. Oznacza to, że od daty jego wydania i doręczenia uchwała nie będzie wywoływała skutków prawnych⁴⁸. Stwierdzenie nieważności uchwały, o ile nie zostanie skutecznie zakwestionowane przez organ JST w drodze skargi rozpatrywanej przez sąd administracyjny, pozbawia uchwałę skutków prawnych z mocą wsteczną (*ex tunc*)⁴⁹.

Niezwykle ważne znaczenie ma prawidłowe doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego. Przepisy z doręczeniem rozstrzygnięcia wiążą istotne skutki prawne, w szczególności rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi, związanie organu nadzoru wydanym rozstrzygnięciem czy wstrzy-

41 Por. wyrok NSA z 10.04.2019, sygn. akt II OSK 926/19, CBOSA.

42 Por. wyrok NSA z 12.01.2012, sygn. akt II GSK 2415/11, CBOSA.

43 Por. postanowienie NSA z 14.05.2014, sygn. akt I OSK 575/13, CBOSA.

44 Por. wyrok WSA w Gliwicach z 10.03.2020, sygn. akt III SA/GI 88/20, CBOSA.

45 Por. wyrok NSA z 14.09.2021, sygn. akt II OSK 1056/21, CBOSA.

46 Por. wyrok WSA w Gliwicach z 10.03.2020, sygn. akt III SA/GI 88/20, CBOSA.

47 Por. wyrok NSA z 8.05.2018, sygn. akt I OSK 2766/17, CBOSA.

48 Por. wyrok WSA w Olsztynie z 26.04.2022, sygn. akt II SA/OI 199/22, CBOSA.

49 Por. wyrok NSA z 27.01.2022, sygn. akt III OSK 1805/21, CBOSA.

manie wykonania uchwały oraz skutków związanych z jej obowiązywaniem⁵⁰. Prawidłowym działaniem w tym przypadku jest skierowanie rozstrzygnięcia do organu wykonawczego gminy. W przypadku przesłania rozstrzygnięcia do przewodniczącego rady gminy orzecznictwo uznaje brak skutecznego doręczenia, nawet jeśli wójt (burmistrz, prezydent miasta) miał możliwość zapoznania się z treścią rozstrzygnięcia. Wątpliwości w zakresie ustalenia terminu doręczenia, a w konsekwencji momentu rozpoczęcia biegu terminów związanych z doręczeniem, mogą wiązać się z przesłaniem korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W sytuacji równoległego wysłania korespondencji za pośrednictwem platformy ePUAP oraz pocztą tradycyjną za rozpoczęcie biegu terminu należy uznać dzień, w którym nastąpiło pierwsze doręczenie za pomocą jednego ze środków. Ze względów technicznych będzie to zwykle dzień doręczenia w formie elektronicznej. Orzecznictwo wskazuje, że w takim przypadku organ JST nie może skutecznie powoływać się na wątpliwości wywołane „podwójnym” doręczeniem czy błędną konfiguracją platformy ePUAP⁵¹. Wątpliwości mogą natomiast powstać i powinny zostać rozstrzygnięte na korzyść organu JST, jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze zostałoby przesłane w formie elektronicznej organowi gminy w czasie przypadającym już po godzinach normalnego funkcjonowania urzędu obsługującego organ JST. W takim przypadku, nawet jeśli organ nadzoru otrzymałby generowane automatycznie urzędowe potwierdzenie przedłożenia, to za datę doręczenia należałoby uznać następny dzień pracujący, w którym wygenerowane zostałoby urzędowe poświadczenie odbioru⁵². Jest to zbieżne ze stanowiskiem części orzecznictwa wskazującym, że dopiero urzędowe poświadczenie odbioru wskazuje na datę doręczenia rozstrzygnięcia administracyjnego za pośrednictwem platformy ePUAP.

VI. Procedura zakwestionowania rozstrzygnięcia nadzorczego

Ustawodawca w art. 98 ust. 1 usg przewidział uprawnienie organu gminy do zainicjowania kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia nadzorczego, także wydanego w oparciu o art. 91 usg, przed właściwym wojewódzkim sądem administracyjnym. Powyższemu celowi służy skarga składana przez gminę lub związek międzygminny, którego interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostałyby naruszone rozstrzygnięciem. Z wniesieniem takiej skargi wiązą się liczne wątpliwości powstałe najczęściej na kanwie rozważań nad szczególnym charakterem przepisu art. 98 względem przepisów zawartych w ustawach samorządowych czy regulacji procedury sądowo-administracyjnej. Dotyczą one takich zagadnień jak właściwość organu do wniesienia skargi czy charakter wymogu podjęcia uchwały lub zarządzenia w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W odniesieniu do pierwszego zagadnienia samodzielnej legitymacji skargowej nie ma z pewnością organ jednostki pomocniczej gminy, np. rada dzielnic⁵³, choćby nawet wynik postępowania nadzorczego dotyczył działalności takiej jednostki. W ramach struktury organów gminy podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest organ wykonawczy gminy jako podmiot uprawniony do reprezentacji gminy na zewnątrz. Orzecznictwo potwierdza natomiast możliwość wniesienia skargi także przez radę gminy, jeśli rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczyło uchwały podjętej przez tą radę gminy⁵⁴.

W art. 98 ust. 3 usg wskazano, że podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, którego uchwała lub zarządzenie zostały podważone rozstrzygnięciem nadzorczym. W praktyce chodzi o wyrażenie stanowiska przez sam organ, w którego kompetencje wprost ingeruje rozstrzygnięcie. Należy przyjąć, że ten organ (np. rada gminy, wójt itd.) z racji wykonywania ustawowych kompetencji do wydawania określonego typu aktów dysponuje wiedzą pozwalającą ocenić zasadność ewentualnego złożenia skargi. Stąd stworzenie przez ustawo-

⁵³ Por. wyrok NSA z 16.12.2020, sygn. akt II OSK 2595/20, CBOSA.

⁵⁴ Postanowienie WSA w Warszawie z 21.05.2020, sygn. akt II SA/Wa 2607/19, CBOSA.

⁵⁰ Por. postanowienie WSA w Bydgoszczy z 28.05.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 190/19, CBOSA.

⁵¹ Por. wyrok NSA z 23.09.2022, sygn. akt III OZ 550/22, CBOSA.

⁵² Por. wyrok WSA w Szczecinie z 14.06.2018, sygn. akt II SA/Sz 1259/17, CBOSA.

dawcę powyższego wymogu należy oceniać pozytywnie także ze względu na ekonomikę procesową. Skoro ustawodawca wskazał na konieczność wydania uchwały lub zarządzenia, to nie można uznać spełnienia omawianego wymogu wyłącznie na podstawie braku sprzeciwu radnych poinformowanych o fakcie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego oraz złożenia skargi na to rozstrzygnięcie⁵⁵. Wola właściwego organu powinna zostać wyrażona wprost i temu służy forma uchwały lub zarządzenia. Nie oznacza to jednak bezwzględnej konieczności wydania jednego z powyższych aktów przed dniem złożenia skargi. We wcześniejszym orzecznictwie kładziono nacisk na konieczność wydania uchwały lub zarządzenia o wniesieniu skargi przed jej złożeniem lub najpóźniej w dniu, w którym upływałby ustawowy termin 30 dni na zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego⁵⁶. Obecnie ukształtowała się linia orzecznicza akcentująca, że dopełnienie omawianego wymogu może nastąpić także później w takim terminie, aby rozstrzygający sprawę sąd administracyjny miał pewność co do istnienia woli właściwego organu do zainicjowania kontroli sądowo-administracyjnej⁵⁷. Pełną akceptację zyskał podgląd, że uzupełnienie skargi w powyższym zakresie dokonane przed wydaniem orzeczenia przez sąd administracyjny powinno skutkować uznaniem, że skarga nie jest obciążona brakiem, co pozwala na jej merytoryczne rozpoznanie⁵⁸. Potwierdzenie możliwości późniejszego wydania uchwały znaleźć można w szczególności w linii orzeczniczej akcentującej zasadność wyznaczania przez sądy administracyjne takiego terminu uzupełnienia skargi o wymaganą uchwałę lub zarządzenie, który zapewni realną możliwość nie tylko nadesłania uchwały, ale również jej podjęcia⁵⁹. Podjęcie przez organ gminy aktu wymaganego art. 98 ust. 3 usg należy uznać nie za wymóg formalny skargi, lecz jako przesłankę materialnoprawną jej wniesienia⁶⁰. Przepis ten nie modyfikuje regulacji zawartych w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(dalej: ppsa)⁶¹ odnoszących się do wymagań formalnych skargi. Dlatego nie jest dopuszczalne ewentualne odrzucenie skargi, do której nie załączono wspomnianej uchwały lub zarządzenia na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ppsa. Skarga może zostać uznana za niedopuszczalną dopiero, jeśli przez merytorycznym jej rozpoznaniem przez sąd administracyjny nie zostanie przedłożona właściwa uchwała lub zarządzenie.

Kontrola sądowo-administracyjna aktu nadzoru może zakończyć się merytorycznie wyłącznie poprzez wydanie wyroku oddalającego skargę na podstawie art. 151 ppsa albo uchylającego rozstrzygnięcie nadzorcze w oparciu o art. 148 ppsa. W omawianych sprawach nie jest natomiast możliwe wydanie wyroku stwierdzającego nieważność rozstrzygnięcia nadzorczego lub wydania takiego rozstrzygnięcia z naruszeniem prawa⁶². W przypadku uwzględnienia skargi możliwe jest tak uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia w całości jak i w części.

VII. Podsumowanie

Obowiązująca regulacja postępowania nadzorczego stara się z jednej strony pogodzić zasadę samodzielności działania samorządu terytorialnego z koniecznością podejmowania działań zapewniających realizację zasady jednolitości i spójności systemu prawnego, który jest współtworzony przez organy samorządu terytorialnego przyjmujące uchwały stanowiące akty prawa miejscowego. Uchwały takie podlegają nadzorowi przede wszystkim wojewodów jako organów nadzoru ogólnego oraz – w zakresie spraw finansowych – nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Nadzór ten jest jednak ograniczony czasowo, co zapewnia także realizację postulatu wyeliminowania (lub skrócenia) okresu niepewności co do obowiązywania aktu prawnego. Organom JST w toku postępowania nadzorczego służą liczne gwarancje procesowe wynikające m.in. z zasady czynnego udziału strony postępowania administracyjnego, które umożliwiają podjęcie z organem nadzoru współpracy, wyjaśnienia wątpliwości, przedstawienia własnego stanowiska itd.

55 Por. postanowienie WSA w Opolu z 9.10.2008, sygn. akt II SA/Op 517/08, CBOSA.

56 Por. wyrok NSA z 13.08.1991, sygn. akt 673/91, CBOSA.

57 Por. wyrok WSA w Gliwicach z 7.09.2021, sygn. akt III SA/Gl 790/21, CBOSA.

58 Por. wyrok NSA z 7.10.2020, sygn. akt II OSK 1743/20, CBOSA.

59 Por. postanowienie NSA z 23.06.2020, II OSK 936/20, CBOSA.

60 Por. postanowienie NSA z 23.06.2020, sygn. akt II OSK 936/20, CBOSA.

61 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329.

62 Por. wyrok NSA z 4.10.2022, sygn. akt III OSK 4396/21, CBOSA.

Literatura:

Bułajewski S., Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, t. XVI, Toruń 2020.

Dolnicki B., Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993.

Pawlik K., Postępowanie nadzorcze wojewody wobec aktów prawa miejscowego, „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 15-16/2015.

Pawlik K., Temporalne ograniczenia postępowania nadzorczego wojewody względem uchwał administracji samorządowej a skuteczność działań nadzorczych [w:] P. Śwital, S. Fundowicz, Kontrola i nadzór w administracji samorządowej, Radom-Lublin 2015.



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