

Wojciech Wytrażek

Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym

1. Pojęcie nadzoru

Nadzór w prawie administracyjnym oznacza „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)¹. W zależności od oddziaływania modyfikującego można wyróżnić:

1. nadzór nad administracją rządową – jest nadzór w wąskim znaczeniu, organ sprawujący nadzór jest nadrzędny organizacyjnie w stosunku do nadzorowanego;
2. nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego;
3. nadzór policyjny – uzależniony od kategorii podmiotów kontrolowanych, oparty na kryterium przedmiotu jakim może być ochrona bezpieczeństwa, porządku, zdrowotności publicznej oraz innych wartości objętych policją administracyjną. Polega on na kontrolowaniu i stosowaniu środków o charakterze organizacyjnym, a nawet środków mających charakter bezpośredniego przymusu, aby przywrócić naruszone bezpieczeństwo lub porządek prawny albo ochronić te dobra przed naruszeniem w strefach aktywności, uznanych przez państwo za szczególnie istotne z punktu widzenia interesu państwowego lub społecznego – w przypadku samorządu chodzi o przeciwdziałanie naruszeniom porządku prawnego przez uchylanie aktów nielegalnych².

Pojęcie nadzoru nad samorządem terytorialnym jest niewątpliwie pojęciem prawnym, jednak z powodu braku definicji legalnej określenie nie budzące żadnych zastrzeżeń jest trudne do przedstawienia. Wobec tego faktu należy odwołać się do ustaleń doktryny prawa oraz orzecznictwa.

Klasycznym określeniem pojęcia nadzoru z okresu II Rzeczypospolitej jest definicja sformułowana przez J. Staryszaka. Według niego nadzór to „funkcja państwowa, mająca swój tytuł w ustawie, a zmierzająca w sposób władczy do uzgodnienia czynności prywatnych i publicznych z wymogami prawa przedmiotowego w interesie porządku i dobra publicznego”³.

Na początku istnienia III Rzeczypospolitej pojawiło się określenie stworzone przez B. Dolnickiego: „Nadzór nad samorządem terytorialnym jest tą instytucją prawną, która w sposób bezpośredni decyduje o rzeczywistym zakresie swobody działania tego samorządu”⁴

Trybunał Konstytucyjny rozumie nadzór nad samorządem terytorialnym jako „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego”⁵.

¹ Prawo administracyjne (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 236.

² R. Czyżak, Nadzór nad samorządem terytorialnym (w:) Współczesne problemy prawa publicznego (red.) Ks. dr S. Fundowicz, TN KUL, Lublin 1999, s. 84.

³ J. Staryszak, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931, s. 93.

⁴ B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993, s. 140.

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

Nadzór nad samorządem terytorialnym mieści się w ramach konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz⁶, lecz nie można go w całości umieścić w obrębie jednej władzy, ponieważ jest on sprawowany przez organy władzy wykonawczej, ale jego podstawy prawne określa władza ustawodawcza, a ochronę sądową zabezpiecza władza sądownicza. Należy jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że administracja publiczna w ścisłym znaczeniu jest aparatem wykonawczym władzy wykonawczej, a nie samą tą władzą, choć jest z nią najczęściej utożsamiana. Dlatego też nadzór nad samorządem terytorialnym określa się mianem nadzoru administracyjnego⁷.

Podstawowe uregulowania prawne dotyczące nadzoru znajdują się w Konstytucji: Artykuł 171 1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. 2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. 3. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Jedynym kryterium nadzoru nad samorządem jest legalność; ustawodawca zrezygnował z celowości, choć do niedawna była ona kryterium nadzoru wykonania zadań zleconych. Nadzór celowościowy jest dopuszczony w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego⁸, choć istnieją spory co do jego istoty i zakresu. Rezygnacja z tego kryterium w polskim porządku prawnym jest motywowana przekonaniem o konieczności zapewnienia samorządowi terytorialnemu większej samodzielności, ponieważ zadania zlecone odgrywają istotną rolę, szczególnie w wyższych jednostkach terytorialnych. Zlecenie wykonania zadań rządowych samorządowi może być przez to bardziej sformalizowane. Na gruncie Konstytucji, celem nadzoru jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem jeżeli zostało ono naruszone.

Przepis ust. 2 określa zakres podmiotowy nadzoru nad samorządem terytorialnym przez enumeratywne wyliczenie organów. Takie wyliczenie uniemożliwia tworzenie kolejnych organów nadzoru w drodze ustawy. Również uprawnienia nadzorcze innych organów mające swoją podstawę w dotychczasowym prawie materialnym należy uznać za sprzeczne z Konstytucją⁹. Cytowany przepis Konstytucji nie tworzy generalnej podstawy prawnej do ingerowania w działalność samorządu terytorialnego, jej podstawę stanowią normy kompetencyjne zawarte w ustawodawstwie zwykłym. Określają one organ, środki nadzoru, warunki i tryb jego zastosowania. Ustawy przewidują różne środki ingerencji nadzorczej, które można podzielić na kilka grup:

- informacyjne (obowiązek przedkładania rozstrzygnięć władz samorządowych organom nadzoru),
- ostrzegawcze i prewencyjne (obowiązek organu nadzoru wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały gminy),
- represyjne (stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządowego, rozwiązanie organu, zarząd komisaryczny)¹⁰.

Wymienione w Konstytucji organy nadzoru są właściwe na wszystkich poziomach struktury samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), ale również w stosunku do związków komunalnych i jednostek pomocniczych gminy, mimo, że te ostatnie są

⁶ Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.”

⁷ Zob. uzasadnienie do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., W 10/93, OSS 1994, nr 4-5 poz. 156.

⁸ art. 8 ust. 2 EKST

⁹ Z. Niewiadomski, Samorząd Terytorialny w Konstytucji RP, Samorząd Terytorialny 3/2002, s. 27.

¹⁰ Por. Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka (red.) Z. Niewiadomski, Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 207.

wewnętrznyimi jednostkami gminy i pozostają w sferze jej oddziaływania kierowniczego¹¹. Nadzorowi podlega działalność organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz rozstrzygnięcia podjęte w referendum. Wyłączona z nadzoru jest natomiast działalność aparatów pomocniczych działających w jednostkach.

Określona w ust. 3 art. 171 Konstytucji możliwość rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów jest dość specyficznym środkiem nadzoru. Mimo, że posiada cechy klasycznego środka nadzoru nie może być za taki uznane, ponieważ z mocy przepisu konstytucyjnego przysługuje organowi władzy ustawodawczej¹². Taka regulacja zdaje się być w sprzeczności z konstytucyjną zasadą podziału i równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej¹³, ponieważ Sejm, będący organem władzy ustawodawczej staje się organem stosującym prawo w sensie wykonawczym.

Rozstrzygnięcia nadzorcze podlegają kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, który bada ich legalność. Tryb zaskarżenia jest uregulowany w przepisach ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁴; stosuje się powszechnie obowiązujące zasady zaskarżenia rozstrzygnięć, w tym obowiązek dotrzymania trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi.

Zgodnie z art. 163 ust. 1 Konstytucji RP, gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, w związku z tym nadzór nad samorządem gminnym ma fundamentalne znaczenie w konstrukcji instytucji nadzoru.

Nadzór nad samorządem gminnym obejmuje działalność gmin, związków międzygminnych i porozumień międzygminnych. Działalność gminna to przede wszystkim sprawy z zakresu administracji publicznej, dotyczące zewnętrznej sfery działania organów. Działania wewnętrzne, takie jak na przykład organizowanie pracy, nie są objęte nadzorem. Nadzór dotyczy przede wszystkim działań prawnych, ale wydaje się, że fakt ten nie wyklucza możliwości nadzorowania działań faktycznych. Podstawą zastosowania rozstrzygnięcia nadzorczego mogą być nie tylko działania, ale również niepodjęcie określonych działań, na przykład niewykonywanie zadań publicznych przez organy gminy. Wśród form działania najważniejszą rolę odgrywają uchwały rady gminy i zgromadzenia związku międzygminnego, rozumiane oczywiście jako akty władcze. W związku z tym należy wykluczyć uchwały nie będące aktami władczymi oraz uchwały mające charakter decyzji administracyjnych, ponieważ rada gminy nie ma prawa ich wydawania, a wydana jest sprzeczna z prawem¹⁵. Nadzorowi nie podlega również uchwała rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnego¹⁶. Organy jednostek pomocniczych gminy nie podlegają nadzorowi, chyba, że taką możliwość dopuszcza statut gminy lub jednostki pomocniczej, ponieważ w tym zakresie uzyskują one status organów gminy¹⁷. W przypadku porozumień międzygminnych nadzór oddziałuje na organy gminy, która przejęła zadania i kompetencje innych gmin. Przepisy o nadzorze znajdują się w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych. Analiza tych przepisów pozwala na scharakteryzowanie instytucji nadzoru nad samorządem gminnym.

¹¹ Art. 169 ust. 4 Konstytucji RP „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.”

¹² Art. 95 ust. 1 Konstytucji RP „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.”

¹³ Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP

¹⁴ Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368.

¹⁵ Uzasadnienie postanowienia NSA z 16.01.1995, I SA 40/95, ONSA 1995, nr 3, poz. 148

¹⁶ Wyrok NSA z 22.08.1990 SA/GD 796/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 1 i wyrok NSA z 11.10.1993 SA/Lu 630/91, OSP 1993, z 5, poz. 110.

¹⁷ Ustrój administracji publicznej (red.) E. Nowacka, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 157.

Nadzór nad samorządem powiatowym to nadzór nad działalnością organów powiatu, organów miast na prawach powiatu i organów związków powiatów. W przypadku porozumień, nadzór sprawowany jest nad tymi organami powiatu, które zawarły porozumienie o jego utworzeniu.

Nadzór nad województwem obejmuje działalność województwa oraz porozumienia w sprawie powierzenia jednostkom samorządu lokalnego z obszaru województwa prowadzenia zadań publicznych – krócej: jest to nadzór nad organami województwa również na gruncie zawartych porozumień.

Jak już wspomniano w początkowej części pracy, nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.) a organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 u.s.g., art. 76 u.s.p., art. 78 u.s.w.). Obecnie nie stosuje się już kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności w przypadku nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych, ponieważ mieszczą się one w kryterium legalności, a wcześniejsze ich dopuszczenie na gruncie ustawy o samorządzie gminnym powodowało brak jednolitości regulacji pomiędzy Konstytucją¹⁸ a ustawodawstwem zwykłym.

Nadzór regionalnych izb obrachunkowych dotyczy obecnie spraw finansowych, wcześniej spraw budżetowych. Sprawy finansowe nie mają definicji legalnej, ale można określić je jako sprawy związane bezpośrednio z gospodarką finansową, zasobami pieniężnymi, sposobami ich gromadzenia i rozdzielania, w tym również są to sprawy budżetowe. Nadzór wykonywany przez regionalne izby obrachunkowe musi mieć charakter uzupełniający wobec nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów¹⁹.

2. Informacyjne i korygujące środki nadzoru

Zgodnie z art. 87 u.s.g., art. 76 ust.2 u.s.p., art. 78 ust. 2 u.s.w. organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach określonych ustawami, zatem katalog środków nadzoru przysługujących organom jest określony w sposób zupełny. Ustawa przewiduje w pierwszej kolejności środki pozwalające ustalić stan faktyczny: prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Przykładowo można wymienić możliwość dokonania wizytacji i uczestniczenie w posiedzeniach organów gminy i powiatu przysługujące wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej. Prawo nie przewiduje jednak dokonania wizytacji administracji samorządowej województwa oraz uczestniczenia w posiedzeniach organów województwa.

Stosowanie środków informacyjno-doradczych pozwala uniknąć lub zminimalizować konieczność użycia represyjnych środków nadzoru, przez samokorektę działań samorządu. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych (art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p., art. 80 u.s.w.). W doktrynie podkreśla się również rolę samokontroli. „Kontrola wewnętrzna w danej jednostce organizacyjnej może skutecznie blokować ewentualne zastosowanie nadzoru nad nią, jeśli jest wykonywana rzeczowo, rzetelnie i skutecznie”²⁰.

¹⁸ Art. 171 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁹ D. Kijowski, System nadzoru nad samorządem terytorialnym (w:) Reforma administracji publicznej, Warszawa 1988, s. 5

²⁰ A. Wiktorowska, Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna, Samorząd Terytorialny 1-2/1991, s. 72.

Środkiem korygującym jest uzależnienie ważności rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ (art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p., art. 80a u.s.w.). Wspomnianym organem nie musi być organ nadzoru nad samorządem. Jeżeli organ opiniujący nie zajmie stanowiska w określonym w ustawach terminie zaczynającym swój bieg od doręczenia rozstrzygnięcia lub projektu, organ samorządu może uznać swoje rozstrzygnięcie za przyjęte właściwie – taka konstrukcja zabezpiecza przed bezczynnością organów. Ustawodawca nie określa bliżej znaczenia pojęć „zatwierdzenie”, „uzgodnienie”, „zaopiniowanie”, nie są to jednak środki jednorodne. Uzgodnienie i zaopiniowanie stosuje się we wstępnej fazie podejmowania rozstrzygnięcia, natomiast zatwierdzenia dokonuje się po fakcie. Wszystkie te środki wywołują skutki w prawie materialnym, ponieważ ich brak powoduje nieważność rozstrzygnięcia (uchwały, zarządzenia)²¹. Upływ terminu powoduje domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w brzmieniu przedstawionym. „Przepis ten ma na celu nie tylko funkcje nadzorcze, ale również zdyscyplinowanie organów, które mają zająć stanowisko w sprawach, o których rozstrzyga samorząd”²². Termin wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w pozostałych przypadkach 14 dni od dnia doręczenia opiniowanego rozstrzygnięcia lub jego projektu.

Obowiązkiem informacyjnym jest spoczywający na wójcie nakaz przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od ich podjęcia, aktów ustanawiających przepisy porządkowe w ciągu 2 dni od ich ustanowienia oraz uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium a także innych uchwał rady gminy i zarządzeń wójta objętych zakresem nadzoru regionalnej izbie obrachunkowej (art. 90 u.s.g.). Charakter prawny terminu przedłożenia jest niejasny. W przypadku uznania go za termin ustawowy powstawałyby stany absurdalne, ponieważ w sytuacji nawet jednodniowej zwłoki wójta organ nadzoru traciłby uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny uznał ten termin za instrukcyjny: „przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę”²³.

W tym miejscu należy wspomnieć o szczególnym obowiązku informacyjnym wynikającym z art. 52 ust. 2 u.s.g. w trakcie opracowywania projektu budżetu gminy. Wójt przesyła projekt regionalnej izbie obrachunkowej, celem zaopiniowania, wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami. Regionalna izba obrachunkowa nie ma wpływu na szczegółowość otrzymywanych informacji, ale może żądać dodatkowych na podstawie omówionego wyżej artykułu 88 u.s.g..

Wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządu terytorialnego przewidziane w art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.w. nie zawsze jest określane jako samodzielny środek nadzorczy, ponieważ wykorzystuje się go w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy lub w toku tego postępowania. Wstrzymanie wykonania może być fakultatywne bądź obligatoryjne. Organ nadzoru może w momencie wszczęcia postępowania zarządzić wstrzymanie uchwały. Artykuły 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., 82 ust. 6 u.s.w. nakazują odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego. Kodeks przewiduje do wstrzymania fakultatywne wnioski strony, zaś w omawianym przypadku wstrzymanie może być dokonane wyłącznie z urzędu. Odesłanie do przepisów KPA zwiększa wątpliwości co do stosowania tego środka.

²¹ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Zakamycze, Kraków 2001, s. 244.

²² Z. Leoński, Ustrój samorządu terytorialnego w RP, Poznań 1991, s. 125.

²³ wyrok NSA z 22.11.1990, SA/Gd 965/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 11, por. wyrok SN z 09.09.1993, III ARN 42/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 111

Obligatoryjne wstrzymanie wykonania uchwały następuje z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Rozwiązanie takie wprowadzono ustawą z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw samorządowych²⁴.

3. Stwierdzenie nieważności uchwały

Organy nadzoru kontrolują zgodność uchwał z prawem, w przypadku stwierdzenia naruszenia organ ocenia czy naruszenie prawa jest istotne czy nieistotne. Istotne naruszenie prawa powoduje zastosowanie dotkliwego represyjnego środka nadzoru, jakim jest stwierdzenie nieważności uchwały przewidziane w art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p., art. 82 u.s.w.. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że jest to według ustawodawcy podstawowy środek nadzoru. Ustawa o samorządzie gminnym, podobnie jak pozostałe ustawy samorządowe zawierają rozbudowane reguły postępowania w przypadku stosowania tego środka, ale nie określają jakie naruszenie prawa jest istotne, a jakie nie jest. Istotne naruszenie prawa powodujące nieważność uchwały rady gminy nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji administracyjnej²⁵, mimo, że ustawa przewiduje odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶. Chodzi tu mianowicie o odpowiednie stosowanie warunków formalnych decyzji administracyjnych, obowiązku doręczenia za pokwitowaniem, związania treścią od chwili doręczenia. Należy również wziąć pod uwagę bezpośrednio warunki formalne rozstrzygnięcia nadzorczego, ponieważ, zgodnie z wymienionymi wyżej artykułami ustaw samorządowych, powinno ono zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego²⁷. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały nie jest jednak decyzją administracyjną, załatwiającą indywidualną sprawę z zakresu administracji publicznej²⁸.

Nakaz odpowiedniego stosowania przepisów KPA jest powszechnie krytykowany przez doktrynę, również ze względu na fakt, iż organ nadzoru wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały z urzędu, a nie na wniosek. Postuluje się zastąpienie krytykowanego odesłania bardziej precyzyjnymi przepisami w ustawach samorządowych. Zwrócił na to uwagę także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 października 1990 r.: „Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez organ nadzoru (wojewodę) może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała taka pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Dochodzenie do wniosku, iż uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem w drodze zawilej nieraz wykładni określonego przepisu prawnego, a szczególnie gdy zachodzić może w tym przedmiocie niejednolitość poglądów prawnych, może powodować negatywne następstwa społeczne, nie zamierzone przez ustawodawcę, w postaci ograniczania samodzielności organów samorządu terytorialnego przez organy nadzoru. Dlatego też orzeczenia organów nadzoru powinny mieć zawsze nie budzącą wątpliwości podstawę prawną”²⁹.

²⁴ Ustawa z 11.04.2001 o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497.

²⁵ Art. 156 ustawy z 14.06.1960 Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168; tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071.

²⁶ wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., SA/Wr 849/90 - ONSA Nr 4/1990, poz. 2, z 12.10.1990 r.

²⁷ Z. Kmiecik, Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną, Samorząd Terytorialny 3/1996, s. 29 i następne.

²⁸ Wyrok NSA z 22.11.1990, SA/GD 965/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 11.

²⁹ Wyrok NSA z 12.10.1990, SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

Wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, organ nadzoru może wstrzymać jej wykonanie (art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.w.). Skutkiem prawnym wstrzymania mocy takiej uchwały jest niedopuszczalność podejmowania na jej podstawie działań³⁰.

Organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w przypadku istotnego naruszenia prawa w terminie trzydziestu dni od daty jej doręczenia. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego do istotnych zalicza się naruszenia:

- przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał,
- podstawy prawnej do podejmowania uchwał,
- przepisów prawa ustrojowego,
- przepisów prawa materialnego przez wadliwą wykładnię
- przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał³¹.

Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 92 ust. 2 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.).

Konstrukcja przepisu art. 91 u.s.g. spowodowała zaistnienie problemu dotyczącego charakteru prawnego orzeczenia nadzorczego. Ustawa nie precyzuje czy uchwała spreczna z prawem nie wywiera żadnych skutków prawnych od momentu jej wejścia w życie oraz czy wywiera skutki do momentu stwierdzenia przez organ nadzoru jej nieważności. Podobnie jak w wyżej opisanych przypadkach, rozwiązanie problemu pojawiło się na gruncie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że „Orzeczenie wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy ma charakter deklaratoryjny i działa wstecz (*ex tunc*), ponieważ jest ona nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia³².

W przypadku stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania wydania uchwały z naruszeniem prawa. Nieistotnym naruszeniem może być na przykład nieodpowiednie oznaczenie uchwały w postaci błędnej nazwy czy powołanie niewłaściwej podstawy prawnej, przy założeniu, że istnieje przepis prawa upoważniający do jej podjęcia³³. W doktrynie proponuje się aby za nieistotne naruszenie prawa uznać takie, które nie ma wpływu na zakres praw przysługujących danemu podmiotowi w sprawach indywidualnych³⁴.

Po upływie terminu trzydziestodniowego organ nadzorczy traci swoje uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały, ale może ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. Uprawnienia nadzorcze, w tym również możliwość zawieszenia zaskarżonej uchwały w przypadku gminy i powiatu przechodzą na sąd (art. 93 u.s.g., art. 81 u.s.p.). W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej obligatoryjne jest wstrzymanie wykonania budżetu, nie dłużej niż do chwili rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. Rozstrzygnięcie nadzorcze wywołuje skutki prawne w postaci pozbawienia mocy obowiązującej uchwały organu gminy nawet gdy jest wadliwe, jednak zawsze w zakresie objętym orzeczeniem o stwierdzeniu nieważności³⁵.

³⁰ B. Adamiak, Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej, Państwo i Prawo 9/2002, s. 16.

³¹ Wyrok NSA z 11.02.1998, II SA/Wr 1459/97, OSS 1998, nr 3, poz. 79.

³² Wyrok NSA z 12.10.1990, SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

³³ K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 173

³⁴ T. Kuczyński, Głosa do uchwały SN z 17.06.1993, OSP 1994, z. 4, s. 156.

³⁵ Wyrok NSA z 21.03.1991, SA/Wr 168/91, ONSA 1991, nr 1, poz. 28.

Nie można stwierdzić nieważności uchwały po upływie roku od jej wydania, chyba, że został naruszony siedmiodniowy termin do jej przedłożenia organowi nadzoru. Innymi słowy, jeżeli uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie, upływ roku nie stanowi przeszkody do stwierdzenia jej nieważności. Termin jednoroczny jest terminem zawitym. Po jego upływie mogą istnieć nieodwracalne skutki wadliwej decyzji i wtedy następuje tzw. „sanacja błędu”³⁶. W przypadku istnienia w takiej sytuacji przesłanek do stwierdzenia nieważności uchwały, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem, a orzeczenie wywołuje skutek prawny *ex nunc*.

Stronie, która poniosła rzeczywistą szkodę na skutek wydania niezgodnej z prawem uchwały organu gminy, przyznaje się roszczenie o odszkodowanie na podstawie stosowanych odpowiednio przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

4. Zarządzenie zastępcze

Nowela do ustaw samorządowych z 11 kwietnia 2001 r. wprowadziła nowy środek nadzoru jakim jest zarządzenie zastępcze. Wojewoda korzysta z tego środka gdy rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa nie wywiązują się ze szczególnych obowiązków przewidzianych w samorządowej ordynacji wyborczej³⁷, w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁸ oraz ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³⁹.

Są to następujące obowiązki:

- stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu – art. 190 ust. 2 ordynacji samorządowej; art. 24 b ust. 6 i art. 26 ust. 1 pkt 1-7 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta
- podjęcie uchwały o wstąpieniu w miejsce radnego, którego mandat wygasł, kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności – art. 194 ust. 1;
- odwołanie ze stanowiska (rozwiązanie umowy o pracę) członka zarządu powiatu lub województwa, sekretarza gminy lub powiatu, skarbnika – art. 5 pkt 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Jeżeli rada /sejmik nie wywiązuje się z obowiązku, wojewoda wzywa do podjęcia uchwały w ciągu 30 dni. W razie bezskutecznego upływu terminu, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej wydaje zarządzenie zastępcze, na które służy skarga do NSA na zasadach ogólnych.

5. Środki personalne

Niektóre środki nadzoru można określić jako personalne, ponieważ ingerencja nadzorcza nie dotyczy bezpośrednio rozstrzygnięć organów samorządu, tylko samych organów. Są to:

³⁶ E. Ochendowski, Prawotwórcza funkcja gminy, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2/1991, s. 33-34.

³⁷ Ustawa z 16.07.1998 Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. z 1998 r., Nr 95, poz. 602 i Nr 160, poz. 1060.

³⁸ Ustawa z 20.06.2002 o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984

³⁹ Ustawa z 21.07.1997 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679.

- rozwiązanie rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa przez Sejm w drodze uchwały na wniosek Prezesa Rady Ministrów w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw (art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.) W przypadku rozwiązania organu Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru organu jego funkcję. Rozwiązanie rady powiatu i sejmiku województwa jest równoznaczne z rozwiązaniem odpowiednio wszystkich organów powiatu i województwa.
- wezwanie wójta przez wojewodę do zaprzestania powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw (art. 96 ust. 2 u.s.g.)
- wezwanie rady powiatu / sejmiku województwa przez wojewodę do zastosowania niezbędnych środków jeżeli naruszania Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu / zarząd województwa (art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w.)
- jeżeli wezwanie nie odnosi skutku następuje odwołanie wójta, rozwiązanie zarządu powiatu, rozwiązanie zarządu województwa przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody (art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., 84 ust. 2 u.s.w.). W przypadku odwołania organu wykonawczego Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru pełni jego funkcję – jest uznawana za zastępcę prawnego wszystkich organów gminy ze wszelkimi skutkami prawnymi.

Uprawnienie Sejmu do rozwiązania rady powiatu ma charakter środka nadzorczego i wywołuje najdalej idące skutki prawne, jednak Sejm nie jest, jak już wspomniano w początkowej części pracy, organem nadzoru. Uchwała Sejmu o rozwiązaniu rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa jest ostateczna i nie podlega kontroli sądowej, a rozstrzygnięcie nadzoru Prezesa Rady Ministrów może być zaskarżone do sądu administracyjnego – zgodnie z art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. i art. 86 ust. 1 u.s.w.⁴⁰.

Środek nadzoru w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego służy wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Kryterium zastosowania tego środka jest nierokujący nadziei na szybką poprawę brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, powiatu i województwa. Stan faktyczny jest oceniany przez Prezesa Rady Ministrów pod kątem wyczerpania hipotezy przepisów ustawowych. Przed złożeniem wniosku oceny takiej musi dokonać minister właściwy do spraw administracji publicznej. Jeżeli organ nadzoru uzna, iż skuteczność działania organów gminy nie rokuje nadziei na poprawę, może on (ale nie musi) zwiesić te organy i ustanowić zarząd komisaryczny. Mówią o tym przepisy art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., art. 85 u.s.w.. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom samorządu terytorialnego i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji. Jest to tak zwana „procedura sanacyjna”⁴¹. W ustawach brakuje jednak sprecyzowania formy i trybu przedstawiania zarzutów oraz przedkładania programu poprawy sytuacji oraz konkretnego oznaczenia terminu dokonania tych czynności – jest tylko określenie „niezwłocznie”.

Zarząd komisaryczny można ustanowić na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady gminy oraz wójta, zarządu powiatu i województwa przez radę / sejmik kolejnej kadencji. Jest on sprawowany przez komisarza rządowego powoływanego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw

⁴⁰ Por. R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa – komentarz*, Unimex, Wrocław 1999, s. 114 i 214.

⁴¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 255.

administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego z dniem powołania.

Zawieszenie organów i ustanowienie zarządu komisarycznego nie musi oznaczać definitywnego zakończenia bytu prawnego organów. Istnieje bowiem teoretyczna możliwość wystąpienia sytuacji, gdy organy zostają zawieszono w takim momencie, iż upływ dwuletniego terminu działania zarządu komisarycznego przypadnie przed końcem ich kadencji. W takim przypadku organy mogą znów działać do końca kadencji i wyboru nowych. Z drugiej strony sytuacja taka jest mało prawdopodobna, bo trudno zakładać, że w czasie zawieszenia poprawi się skuteczność działania organów.

6. Nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych

Środki przysługujące wojewodzie w zakresie zadań zleconych stanowią odmienną grupę środków nadzoru. Przewidywał je art. 95 ustawy o samorządzie gminnym. Oprócz kryterium legalności stosowano kryteria celowości, rzetelności i gospodarności. Wymieniony artykuł został skreślony nowelą z 11 kwietnia 2001 r.⁴². Obecnie problematykę tę reguluje art. 34 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁴³. W przepisie tym nie ma mowy o „zadaniach zleconych” a o „sprawach powierzonych”, ale są to w rzeczywistości zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumienia z wojewodą.

Przekazanie zadań reguluje art. 33 ustawy, który przewiduje możliwość określenia zasad sprawowania nadzoru przez wojewodę, z wyjątkiem zmiany jej kryterium. Wspomnianą wyżej nowelą zmieniono jego brzmienie. W ustępie trzecim wyraz „nadzór” zastąpiono wyrazem „kontrola”: „W porozumieniu, o którym mowa w ust. 2, określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań, z zastrzeżeniem art. 34”. Zabieg ten nie zmienił charakteru środków przewidzianych w art. 34 i są to nadal środki nadzoru, o czym świadczy chociażby możliwość ich zaskarżania do sądu administracyjnego przewidziana w art. 34 ust. 4. Działania wojewody tworzą ciąg rozstrzygnięć nadzorczych wobec uchwał organu gminy, są to:

- wstrzymanie wykonania uchwały,
- wymuszenie ponownego rozpatrzenia uchwały,
- uchylene uchwały,
- wydanie zarządzenia zastępczego⁴⁴.

Nadzór nad wykonaniem zadań zleconych sprawowany jest, tak jak w pozostałych przypadkach, wyłącznie pod względem legalności, a Konstytucję stosuje się bezpośrednio. Zgodnie z art. 34 wspomnianej wyżej ustawy, wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały i wskazując na zaistniałe uchybienia przekazać ją do ponownego rozpatrzenia ze wskazaniem terminu jej ostatecznego uchwalenia. Nowa uchwała powinna uwzględniać wszystkie zalecenia wojewody, jeżeli nie zawiera, wojewoda może uchwałę uchylić i wydać zarządzenie zastępcze powiadamiając o tym fakcie właściwego ministra. Uchylenie uchwały skutkuje z chwilą wydania orzeczenia i ma charakter konstytutywny. Wejście w życie zarządzenia zastępczego następuje w terminie trzydziestu dni od daty jego wydania, o ile w tym czasie właściwy minister nie wyda innego rozstrzygnięcia w sprawie. W przypadku wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego lub rozstrzygnięcia ministra stosuje się przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego aktów lub czynności z zakresu

⁴² Dz.U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497.

⁴³ Ustawa z 5 czerwca 1998 o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 577 z późniejszymi zmianami.

⁴⁴ Ustrój administracji publicznej, s. 161.

administracji publicznej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że właściwy minister nie jest kolejnym organem nadzoru nad samorządem, ponieważ nadzoruje tylko zarządzenie zastępcze wojewody.

7. Nadzór regionalnych izb obrachunkowych

Status regionalnych izb obrachunkowych uregulowano w ustawie z 7 października o regionalnych izbach obrachunkowych⁴⁵. Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. Sprawują one nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) związków międzygminnych,
- 3) stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów,
- 4) związków powiatów,
- 5) stowarzyszeń powiatów,
- 6) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych,
- 7) innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶.

Organami izby są kolegium izby i komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej (art. 14 u.RIO). Dyskusyjna jest kwestia uznania prezesa izby za organ, ponieważ nie jest on wymieniony w ustawie jako organ, ale posiada własne kompetencje⁴⁷.

Izby obrachunkowe pełnią nadzór w sprawach finansowych będąc organami nadzoru wyspecjalizowanego, podczas gdy wojewodowie pełnią nadzór ogólny. Mimo owej specjalistyczności, praktycznie każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego powoduje skutki finansowe. Nadzór powinien być zasadniczo sprawowany przez wojewodę, a izby obrachunkowe powinna być raczej ukierunkowana na nadzór w sprawach budżetowych oraz spraw, w których uprawnienia nadzorcze izb wynikają z ustaw szczegółowych (takich jak ustawa o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁸ czy ustawa o finansach publicznych⁴⁹), a nie finansowych, ponieważ ta druga kategoria jest bardzo szeroka.

Izby sprawują nadzór na podstawie kryterium zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. W sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego dokonywana jest również z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 u.RIO). Jest to zatem nie tylko nadzór prawny, ale także nadzór celowościowy. Uzupełnieniem czynności nadzorczych jest działalność opiniodawcza izb określona w art. 13. Można powiedzieć, że wydawanie opinii jest formą kontroli, ponieważ formułują one ocenę badanego stanu rzeczy i nie stanowią ingerencji władczej. Nie są zatem aktami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego a rozumieniu art. 16 ust.1 ustawy o NSA i jako takie nie mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego. Jednak w niektórych przypadkach sformułowanie negatywnej opinii może prowadzić do władczej ingerencji izby w działalność jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰.

⁴⁵ Dz.U. z 1992 r., Nr 85, poz. 428 z późniejszymi zmianami

⁴⁶ Art. 1 i 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych

⁴⁷ Art. 17 u.RIO, por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, Samorząd terytorialny..., 176.

⁴⁸ Ustawa z 12.01.1991 o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31

⁴⁹ Ustawa z 26.11.1998 o finansach publicznych, Dz.U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014

⁵⁰ T. Dębowska-Romanowska, Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych, Samorząd Terytorialny 11-12/1991, s. 122.

Postępowanie nadzorcze jest wszczynane z urzędu. Uprawnieniu nadzorcemu izby odpowiada obowiązek przedłożenia uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami ustaw samorządowych, wójt lub przewodniczący zarządu powiatu lub województwa przedstawia izbie uchwały w sprawach finansowych do zatwierdzenia w terminie 7 dni od daty ich podjęcia. Od daty doręczenia uchwały izbie biegnie termin przewidziany do stwierdzenia jej nieważności. Dla potrzeb jego obliczenia stosuje się art. 57 KPA. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości izba ma obowiązek je wskazać oraz określić termin i sposób ich usunięcia (art. 12 u.RIO). Jeżeli nieprawidłowości nie zostaną usunięte w wyznaczonym terminie, kolegium izby orzeka w terminie 30 dni o nieważności uchwały w całości lub części⁵¹.

Jednostka samorządu terytorialnego jest uczestnikiem postępowania. Przedstawiciel organu, którego sprawa jest rozpatrywana ma prawo uczestniczyć w posiedzeniu kolegium izby. Uprawnienie to przewiduje art. 18 ust. 3 u.RIO; izba ma obowiązek zawiadomienia organu o miejscu i terminie posiedzenia. „Brak należytego powiadomienia o posiedzeniu lub uniemożliwienie danemu podmiotowi czynnego w nim udziału” jest wadą postępowania wyjaśniającego i według doktryny stanowi podstawę do uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o NSA⁵².

Podobnie jak wojewoda, izby obrachunkowe mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonywania uprawnień nadzorczych. Czynności wyjaśniające mają ustalić zgodność lub niezgodność danej uchwały z prawem, a ustalenie następuje na podstawie analizy dostarczonych dokumentów (np. tekst uchwały, protokół posiedzenia) i wyjaśnień przedstawiciela jednostki. W postępowaniu wyjaśniającym w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały można wstrzymać jej wykonanie jeśli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że ma ona kwalifikowaną wadę prawną.

Rozstrzygnięciami nadzorczymi podejmowanymi przez izbę są:

- stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie objętym nadzorem izby w całości lub części,
- wskazanie, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa,
- stwierdzenie niezgodności uchwały z prawem w razie upływu roku od jej podjęcia, jeżeli organ wykonawczy dopełnił obowiązku przedłożenia uchwały izbie w terminie 7 dni od jej uchwalenia,
- zastępcze ustalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Stwierdzenie nieważności uchwały jest represyjnym środkiem nadzoru i następuje w wyniku stwierdzenia jej niezgodności z prawem. Ocena stopnia wadliwości uchwał i ustalenie w jakim stopniu naruszono prawo jest trudna. W takiej sytuacji obowiązkiem organu nadzoru jest ustalenie znaczenia przepisu na tle analizowanego stanu faktycznego. Zastosowanie środka nadzoru wymaga wykazania w nie budzący wątpliwości sposób sprzeczności z prawem badanej uchwały⁵³. Oznacza to, że organy nadzoru muszą dobrze interpretować prawo. W przypadku uchwały budżetowej dokonywane jest zastępcze ustalenie budżetu w części lub częściach dotkniętych nieważnością przez kolegium izby (art. 12 u.RIO). Budżet w takiej sytuacji nie może być wykonywany do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny – wstrzymanie wykonania części budżetu objętej stwierdzeniem nieważności następuje z mocy prawa. Rozstrzygnięcie to może zostać zaskarżone przez organ, który wydał

⁵¹ Art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 83 ust. 1 u.s.w.

⁵² M. Kasiński, Z. Kmieciak, C. Kosikowski, R. P. Krawczyk, Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych z komentarzem oraz teksty innych aktów prawnych, Warszawa 1994, s. 100.

⁵³ Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny), Samorząd Terytorialny 1-2/2001, s. 108.

akt⁵⁴. W przypadku stwierdzenia nieważności, regionalna izba obrachunkowa ma obowiązek wskazać, iż stwierdzone przez nią naruszenie ma charakter istotny. Niewywiązanie się z tego obowiązku stanowi podstawę do uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku zaskarżenia go do NSA⁵⁵.

Wskazanie, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, w przypadku, gdy jest ono nieistotne jest środkiem prewencyjnym. Ma na celu wykazać błąd, którego organ powinien w przyszłości unikać (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.).

Stwierdzenie niezgodności uchwały z prawem stosuje się w razie upływu roku od jej podjęcia, jeżeli organ wykonawczy dopełnił siedmiodniowego termin przedłożenia uchwały izbie (art. 94 u.s.g., art. 79 u.s.p., art. 83 u.s.w.). W zakresie skutków tego orzeczenia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zastępcze ustalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego stosuje się w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych z zakresu w terminie do 30 kwietnia roku budżetowego, w przypadku nieuchwalenia budżetu przez właściwą radę do 31 marca roku budżetowego (art. 123 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Naruszenie terminu uchwalenia przez organy stanowiące budżetu powoduje ustanie ich kompetencji do chwili podjęcia uchwały w sprawie budżetu⁵⁶.

Oprócz opisanych wyżej środków nadzoru, regionalnej izbie obrachunkowej przysługują jeszcze inne uprawnienia:

1. opiniowanie przez izbę uchwały sejmiku województwa o nieudzieleniu absolutorium zarządowi województwa (art. 34 ust. 3 u.s.w.) zamiast badania jej w trybie nadzoru,
2. występowanie przez izbę do wojewody z wnioskiem o ustalenie zastępczego budżetu województwa (przyjmując, że art. 65 ust. 3 u.s.w. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 123 ust. 3 ustawy o finansach publicznych),
3. poddanie sprawozdania z wykonania budżetu województwa badaniu przez niezależnego audytora (art. 72 pkt 4 u.s.w.)⁵⁷.

Rozstrzygnięcia nadzorcze podejmuje w formie uchwały kolegium izby. Powinny one zawierać uzasadnienie faktyczne, uzasadnienie prawne i pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p., art. 82 ust. 4 u.s.w.). Brak uzasadnienia utrudniałby lub uniemożliwił sformułowanie zarzutów skargi do sądu administracyjnego (art. 37 pkt 4 ustawy o NSA). Rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne w momencie upływu terminu do wniesienia skargi lub odrzucenia skargi przez sąd (art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p., art. 86 ust. 4 u.s.w.).

Prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność jakiegokolwiek uchwały samorządu terytorialnego pozbawia ją mocy obowiązującej. Uchwały takiej nie można już zmieniać ani uchylić, można jednak w jej miejsce wprowadzić nową uchwałę⁵⁸.

8. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych

„Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.” (art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust.

⁵⁴ K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, Samorząd terytorialny..., s. 181-182.

⁵⁵ wyrok NSA z 12.01.1994, III SA 524/93 niepublikowany

⁵⁶ Wyrok NSA z 4.11.1993, SA/Gd 1373/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 154; stanowisko krytykowane w doktrynie – M. Kasiński, Glosa do wyroku SA/Gd 1373/93, Samorząd terytorialny 5/1994, s. 70 i n.

⁵⁷ Z. Kmiecik, Właściwość NSA ze skargi organu nadzoru i na akt nadzoru, Państwo i Prawo 2/1999, s. 19.

⁵⁸ Wyrok NSA z 16.11.1993 SA/Kr 1501-93, ONSA 1994, z. 4, poz. 134.

5 u.s.p., art. 86 ust. 4 u.s.w.). Określeniu relacji między wykonalnością a prawomocnością rozstrzygnięć służy bogate i jednolite orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sąd stwierdził, że art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Jednakże nie można utożsamiać pojęcia prawomocności aktu z kwestią jego wykonalności. Pomimo obowiązku odpowiedniego stosowania do rozstrzygnięć nadzorczych KPA, rozstrzygnięcia te nie są decyzjami administracyjnymi, wobec których mogą być wnoszone suspensywne środki prawne. Skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma charakteru suspensywnego i tylko Sąd może na podstawie art. 40 ustawy o NSA wstrzymać wykonanie rozstrzygnięcia nadzorczego.⁵⁹ Wydaje się, że sąd nie zgadza się, tezą, iż rozstrzygnięcia nadzorcze wiążą dopiero z chwilą swojego uprawomocnienia, ale stanowisko to jest odosobnione. W późniejszych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny przyjął inną linię postępowania: „Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest aktem administracyjnym szczególnego rodzaju, nie będącym decyzją załatwiającą sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej (art. 1 pkt 1 KPA). Nie może więc być traktowana jako decyzja administracyjna. Wobec tego nie mają do niego zastosowania przepisy KPA regulujące wykonalność (skuteczność) decyzji administracyjnych. Przepis art. 98 ust. 4 nakazuje jedynie odpowiednie stosowanie do rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów KPA w kwestii zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. To odesłanie nie obejmuje zatem regulacji KPA dotyczących wykonalności decyzji administracyjnych z uzyskaniem przez nią przymiotu ostateczności (art. 16 § 1 i art. 130 § 1). Wykonalność (skuteczność) rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody należy więc łączyć z jego prawomocnością. (...) Rozstrzygnięcie nadzorcze, do którego nie stosuje się kategorii ostateczności, staje się wykonalne (skuteczne) z chwilą uzyskania prawomocności. W ten sposób przepis art. 98 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, mówiący o przesłankach prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, daje gminie tymczasową ochronę prawną przed skutkami nieprawomocnych, a kwestionowanych przez nią ingerencji organu nadzorczego”⁶⁰.

Zgodnie z orzecznictwem NSA, nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie wywiera skutku prawnego i uchwałą organu gminy, której nieważność stwierdzono, może być wykonywana w okresie tej nieprawomocności. Rozstrzygnięcie nadzorcze staje się wykonalne dopiero z chwilą uzyskania prawomocności.

Prawomocność w sensie formalnym oznacza, że od orzeczenia nie przysługuje środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia w toku instancji. Prawomocność w rozumieniu materialnym to powaga rzeczy osądzonej przysługująca orzeczeniu. W 2001 r. w ustawach samorządowych wprowadzono zasadę, według której „stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy, powiatu lub województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego”⁶¹.

Konstrukcja prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego ma zasadnicze znaczenie jako gwarancja ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Ma ona równoważyć ingerencję nadzorczą z samodzielnością samorządu. Dokonywana przez Naczelny Sąd Administracyjny kontrola aktów nadzoru ma stabilizować porządek prawny. Do czasu rozstrzygnięcia sporu przez sąd lub bezskutecznego terminu do wniesienia skargi, rozstrzygnięcie nadzorcze niczego nie zmienia w obowiązującym stanie prawnym. Gdyby nieprawomocne rozstrzygnięcie rodziło natychmiastowy skutek prawny

⁵⁹ Wyrok NSA z 20.11.1998, II SA/Kr 1464/98, niepublikowany, cytat za B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, s. 249.

⁶⁰ Wyrok NSA z 23.09.1999, II SA 1429-1432/99 niepublikowany

⁶¹ Nowelizacja ustaw samorządowych z 11.04.2001.

powstawałyby ogromne komplikacje (na przykład dwa okresy stanu zgodności z prawem przedzielone okresem stanu bezprawności)⁶².

STRESZCZENIE

Nadzór w prawie administracyjnym to badanie działania danego podmiotu przez organ zwierzchni organizacyjnie lub funkcjonalnie pod względem legalności, połączony z możliwością wprowadzenia zmian przez organ nadzorujący. Jest to pojęcie prawne nie mające jednak definicji legalnej. Instytucja nadzoru ustala zakres swobody działania organów nadzorowanych. Nadzór nad samorządem terytorialnym jest związany z konstytucyjną zasadą podziału i równoważenia władz – jego podstawy prawne określa władza ustawodawcza, sprawuje administracja publiczna jako aparat władzy wykonawczej, a ochronę sądową zapewnia władza sądownicza.

Ustawy przewidują różnorodne środki nadzoru, które można podzielić na kilka kategorii: środki informacyjne (obowiązek przedkładania rozstrzygnięć władz samorządowych organom nadzoru); środki ostrzegawcze i prewencyjne (obowiązek organu nadzoru wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały gminy); środki represyjne (stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządowego, rozwiązanie organu, zarząd komisaryczny). Instytucja nadzoru pozwala na kontrolowanie działalności podległych podmiotów i w zależności od sytuacji wykorzystanie odpowiednio dolegliwych środków. Szczególna możliwość odgórnego uregulowania sytuacji podmiotu nadzorowanego w postaci zarządzenia zastępczego przysługuje wojewodzie w przypadku niewywiązywania się rady gminy, powiatu lub województwa z obowiązków związanych ze stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu radnego lub odwołania określonych w ustawie osób ze stanowiska. Istnieją również środki określane jako personalne, dotyczące działania konkretnych organów - ingerencja związana jest z ich rozstrzygnięciami. Nadzór dotyczy wykonywania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak również zadań zleconych, oczywiście z zachowaniem pewnych odrębności. W zakresie spraw finansowych nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego sprawują Regionalne Izby Obrachunkowe.

⁶² Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, s. 119.