

Rozdział I. Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego jako jeden ze środków nadzoru nad samorządem terytorialnym

1. Nadzór nad samorządem terytorialnym

1.1. Uwagi ogólne

Prawne pojęcie nadzoru odnosi się do różnych typów zależności organizacyjnych i funkcjonalnych i występuje w wielu regulacjach normatywnych. Charakteryzuje zarówno stosunki prawne nawiązywane przez organy administracyjne z podmiotami pozostającymi poza strukturą władz publicznych (np. nadzór występujący na gruncie materialnego prawa administracyjnego¹), jak i zależności występujące w szeroko rozumianej strukturze administracji publicznej (w tym znaczeniu mamy do czynienia z nadzorem nad działalnością samorządu terytorialnego). Instytucja nadzoru bywa także utożsamiana z procesem weryfikacji aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej w sprawach indywidualnych (tzw. nadzór instancyjny). Z powyższego wynika, że instytucja „nadzoru” nie jest jednolita. Dotyczy ona wielu różnych sfer zależności między podmiotem nadzorującym a nadzorowanym.

Pojęcie nadzoru występuje w wielu aktach normatywnych i odnosi się do różnych, w swej istocie, kompetencji. Instytucja nadzoru występuje w licznych i zróżnicowanych odmianach, jako nadzór scentralizowany bądź zdecentralizowany, prawny i fachowy, nadzór ogólny, zawodowy lub gospodarczy, a także

¹ Ten rodzaj nadzoru charakteryzuje m.in. M. Szewczyk, Nadzór jako instytucja, s. 17 i n.

jako nadzór wyspecjalizowany, dotyczący poszczególnych rodzajów aktywności społecznej gospodarczej (np. działalności budowlanej, górniczej, handlu) bądź pozagospodarczej (np. oświata, nauka, ochrona zdrowia)². Jak trafnie stwierdza J. Boć „nie ma jednego, wszechstronnie trafnego pojęcia i zakresu nadzoru, a szczegółową jego treść należy za każdym razem budować na podstawie treści tych postanowień normatywnych, które reguluje nadzór”³.

Nie oznacza to, że nie można ustalić pewnych cech wspólnych działań nazywanych nadzorczymi, niezależnie od tego, w jakim układzie normatywnym występują. Wszystkie próby definiowania nadzoru charakteryzują się wyeksponowaniem dwóch elementów tej instytucji⁴. Z definicji tych wynika, że nadzór wiąże się z możliwością sprawdzenia, skontrolowania działań jakiegoś podmiotu, która jednocześnie wzbogacona jest o element władztwa administracyjnego, pozwalającego na wyprowadzenie konsekwencji z dostrzeżonych podczas kontroli uchybień w działalności organu administracyjnego lub innego podmiotu⁵. Zatem na pojęcie nadzoru zawsze składają się przynajmniej dwa elementy: kontrola działalności podmiotu nadzorowanego i władztwo, w które został wyposażony organ nadzorujący. Cecha władczości jest tą, która pozwala rozgraniczyć dwie pokrewne instytucje jakimi są nadzór i kontrola⁶. Nadzór jest ściśle związany z kontrolą, ale jest od niej szerszy. Z nadzoru wynika zawsze prawo do kontroli⁷. Nadzór występuje jako czynność następcza w stosunku do kontroli. Rzeczywisty zakres nadzoru wynika nie tylko z przyznanych organom nadzoru środków nadzorczych, ale także z przysługujących im uprawnień kontrolnych. W tym wymiarze kontrola stanowi jeden z elementów nadzoru⁸. J. Starościk podkreśla, że „tam gdzie wchodzi w grę prawo wydania polecenia, wiążącej dyrektywy o zmianie kierunku działania, gdzie

² A. Wasilewski, Zapewnienie realizacji zadań, s. 231.

³ J. Boć, w: J. Boć, T. Kuta, Prawo administracyjne, s. 122. J. Piecha wnioskuje, że problem określania różnych znaczeniowo instytucji jednym wspólnym pojęciem nadzoru może wiązać się z ograniczonym zasobem pojęć języka naturalnego. Autor wskazuje na postulaty doktryny uporządkowania terminologii i jednocześnie przedstawia propozycje podziału nadzoru występującego w prawie administracyjnym – patrz. J. Piecha, Sprzeciw, s. 354 i wskazana tam literatura.

⁴ Tak uważa również D. Wacinkiewicz, Kontrola i nadzór, s. 199.

⁵ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 227.

⁶ Na temat różnic pomiędzy nadzorem a pojęciami do niego pokrewnymi zob. np. A. Filipowicz, Uwagi, s. 53 i n.; tenże, Nadzór i kierownictwo, s. 46 i n.; C. Gołota, „Nadzór”, s. 47 i n. Charakterystyki i porównania pojęć kontroli i nadzoru dokonują J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Kontrola wykonywania zadań, s. 26–33.

⁷ J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby, s. 48.

⁸ S. Czarnow, Zakres i środki, s. 49.

w grę wchodzi kierowanie organami podległymi – mówić będziemy o nadzorze a nie kontroli. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, ale łączy z czynnikami kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw⁹. W powyższej definicji pojawia się kolejne pokrewne, ale nie tożsame z nadzorem, pojęcie kierownictwa. B. Dolnicki uznaje, że pojęcie nadzoru ma rację bytu jedynie tam, gdzie między jednostkami nie występują powiązania organizacyjne i służbowe. W sferach, gdzie tego rodzaju powiązania występują, należy zrezygnować z pojęcia nadzoru na rzecz kierownictwa¹⁰.

Z powyższego wynika, że można wskazać pewne obiektywne elementy charakteryzujące nadzór i pozwalające odróżnić go od innych powiązań podmiotów w określonych układach strukturalnych czy funkcjonalnych. Nie uda się natomiast ustalić stałej prawnej treści pojęcia nadzoru¹¹. Składają się bowiem na nią w każdym odrębnym przypadku ustalenia normatywne dotyczące podmiotowego i przedmiotowego zakresu nadzoru oraz środków prawnych, którymi dysponują organy nadzorcze w celu realizacji tej kompetencji.

Z punktu widzenia tematu niniejszej monografii najistotniejsze znaczenie ma ustalenie pojęcia nadzoru rozumianego jako instytucja ustrojowa, służąca do określenia relacji między podmiotami administracji w układzie zdecentralizowanym, czyli nadzoru nad samorządem terytorialnym. Także i to pojęcie, choć zdecydowanie węższe od ogólnego pojęcia nadzoru, nie zostało prawnie zdefiniowane. Jego treść należy zrekonstruować uwzględniając systemową wykładnię postanowień Konstytucji RP, EKSL¹², samorządowych ustaw ustrojowych, RegIzbObrachU¹³, AdmRządWojewU oraz – z drugiej strony – dorobek doktryny i orzecznictwa sądowego.

⁹ J. Starościak, Zarys nauki, s. 212.

¹⁰ B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem, s. 60. Jest to pogląd zasługujący na uznanie, jednak ustawodawca posługuje się pojęciem nadzoru w różnych typach powiązań między organami i nie respektuje tego rodzaju ustaleń doktryny – por. np. art. 8 ustawy z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 190), który Prezesowi Rady Ministrów przyznaje kompetencje do kierowania działalnością wojewody, w szczególności poprzez wydawanie wytycznych i poleceń i jednocześnie uprawnienia nadzorcze z punktu widzenia zgodności działania wojewody z polityką rządu.

¹¹ Świadczy o tym ilość podejmowanych w tym zakresie prób. Przeglądu definicji nadzoru proponowanych przez doktrynę dokonuje np. B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem, s. 41 i n.; także P. Wajda, Rola decyzji, s. 96 i n.; K. Krauze, Instytucja nadzoru, s. 79 i n.; K. Sikora, Rola nadzoru, s. 189 i n.; P. Sobieszewski, Instytucja nadzoru, s. 133 i n.

¹² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

¹³ Ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325).

Przedstawiciele doktryny, analizując instytucję nadzoru państwowego nad działalnością korporacji samorządowych często nazywają ją „nadzorem nad samorządem terytorialnym”¹⁴. Tymczasem ustawodawca, kreując kompetencje nadzorcze organów nadzoru państwowego wobec jednostek samorządu terytorialnego, wyraźnie ograniczył je do „działalności” tych podmiotów. Wypada zatem na wstępie poczynić uwagę, że „nadzór nad samorządem terytorialnym”, wbrew temu co sugeruje owo pojęcie, nie ma charakteru podmiotowego. Zgodnie z Konstytucją RP i ustawami samorządowymi przedmiotem nadzoru jest działalność gminna, działalność powiatu i działalność województwa¹⁵. Stwierdzenie, że nadzorowi podlegają organy gminy, powiatu czy województwa należy traktować jako skrót myślowy¹⁶ (w dalszej części rozważań także posługuję się tym skrótem). Chodzi tutaj o działalność rozumianą jako wykonywanie zadań przydzielonych poszczególnym jednostkom samorządu¹⁷. Nie można zatem przez pojęcie działalności – w rozumieniu przepisów o nadzorze – rozumieć działalności mieszkańców tych wspólnot samorządowych podejmujących rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym czy referendum¹⁸, a jedynie działalność wykonywaną przez organy tych wspólnot¹⁹.

Kolejny problem wiąże się z pojęciem samego „samorządu terytorialnego”²⁰. Aktualna pozostaje opinia *H. Preussa*, w której podkreślał on, że „najpiękniejsza zgoda (jednomysłność) i najgorsza zawilość przekonań równocześnie istnieją w piśmiennictwie na temat samorządu. Wszyscy są zgodni co do tego, że on jest pożyteczny, konieczny i niezbędny, ale co to właściwie jest samorząd, na czym polega jego istota, co do tego wszyscy nie są zgodni”²¹. Ustalenie definicji samorządu terytorialnego wykracza poza ramy niniejszej monografii. Odnieść się jednak należy do jednej z jego fundamentalnych cech, pozostającej w ścisłym związku z instytucją nadzoru, mianowicie samodzielności.

¹⁴ Np. *M. Stec, M. Mączyński*, Nadzór.

¹⁵ Por. tytuł Rozdziału 10 SamGminU, Rozdziału 8 SamPowiatU oraz Rozdziału 7 SamWojU.

¹⁶ Patrz np. *B. Adamiak*, Rozstrzygnięcia nadzorcze, s. 38.

¹⁷ Por. art. 76 SamPowiatU, art. 78 SamWojU.

¹⁸ Przeciwnego zdania jest np. *K. Sikora*, Rola nadzoru, s. 204.

¹⁹ Szerzej o tym w rozdziale III niniejszej publikacji.

²⁰ Na temat rozumienia tego pojęcia zob. szerzej np. *J. Jagoda*, Sądowa ochrona, s. 28–37; od „samorządu terytorialnego” należy odróżnić pojęcie jednostki samorządu terytorialnego – definicje tego ostatniego przedstawia *J. Korczak*, Konstytucyjne podstawy, s. 208–210.

²¹ Cytuję za *F.E. Schnapp*, Samorząd i nadzór, s. 76; na temat pojęcia samorządu zob. np. *B. Dolnicki*, Samorząd terytorialny, s. 21 i n.; *M. Kotulski*, Pojęcie i istota, s. 82 i n.; *Z. Niewiadomski*, w: *Z. Niewiadomski* (red.), Samorząd terytorialny, s. 32 i n.

Operowanie pojęciem nadzoru zakłada bowiem istnienie pewnego, większego lub mniejszego, stopnia samodzielności nadzorowanego podmiotu.

Samorządność oznacza przede wszystkim zdolność do samodzielnego zarządzania swoimi sprawami we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²². Samorządność nie istnieje zatem bez samodzielności. Samodzielność samorządu terytorialnego – jako zasada prawna – sformułowana została *expressis verbis* w art. 44 ust. 2 Konstytucji RP. Wyposażenie samorządów w atrybut samodzielności oznacza, że wszelkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym bądź regionalnym, należące do jednostek samorządu terytorialnego, zostały powiązane z uprawnieniem do wykonywania ich w sposób samodzielny²³. Jak podkreśla M. Kulesza „samorząd z istoty rzeczy ma (musi mieć) sferę działania samodzielnego szerszą lub węższą, bardzo rozległą lub bardzo wąsko określoną, ale w świetle prawa oczywistą sferę, w ramach której władzom zwierzchnim przysługują wyłącznie (i to nie zawsze) środki nadzoru weryfikacyjnego, a samorządowi – instrumenty prawne ochrony tej samodzielności”²⁴. Według jednego z czołowych administratywistów okresu przedwojennego samodzielność organów samorządowych „polega na tym, że organy te w przeciwieństwie do organów podległych hierarchicznie centralnemu rządowi, nie są obowiązane słuchać poleceń, idących od władz centralnych i nie podlegają im służbowo, natomiast w ramach ogólnego porządku prawnego są one obowiązane przestrzegać ustaw i pod tym względem podlegają nadzorowi władz rządowych”²⁵. Samodzielność samorządu terytorialnego nie oznacza zatem jego niezależności od państwa. Funkcjonuje on w ramach państwa, a nie poza czy niezależnie od jego struktur.

Gminom (powiatom, samorządowym województwom) nie przysługuje pełna wolność działania, jest ona ograniczona do działania w ramach obowiązującego prawa. Jak słusznie wskazuje się w literaturze – działanie samorządu terytorialnego pod nadzorem organów państwa stanowi gwarancję spójności ustroju i spójności państw²⁶. Samorząd nie jest więc wolnością od wszelkiego związania, ale wolnością do działania przy założeniu związania prawem. Gwarancją tego związania jest właśnie nadzór państwowy²⁷. Państwo jest odpowiedzialne za realizację zadań publicznych powierzonych samorządowi terytorial-

²² M. Mączyński, Samodzielność a samorządność, s. 16.

²³ Szerzej na temat samodzielności zob. np. J. Jagoda, Prawne środki, s. 575 i n.

²⁴ M. Kulesza, Samorządowy model, s. 58.

²⁵ J. Panejko, Geneza, s. 95.

²⁶ Cyt. za J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Kontrola wykonywania zadań, s. 22–23.

²⁷ F.E. Schnapp, Samorząd i nadzór, s. 76–77.

nemu, zatem nadzór nad samorządem jest koniecznym składnikiem koncepcji samorządowej decentralizacji władzy publicznej²⁸. Poza tym, jak podkreśla J. Korczak, państwo nie może czuć się zwolnione z obowiązku dbałości o swoich obywateli i sposobów zaspokajania ich potrzeb wyłącznie dlatego, że podstawową część związanych z nimi zadań przejął samorząd terytorialny. Dlatego istnieje konieczność stworzenia mechanizmów, które z jednej strony zapewnią wykrywanie i usuwanie przypadków naruszeń prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej zapewnią pieczę nad zaspokajaniem potrzeb obywateli przez te organy²⁹. Do takich mechanizmów z pewnością należy zaliczyć nadzór państwowy.

Instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, wyznaczająca prawne granice samodzielności gmin, powiatów i województw, stanowi jednocześnie gwarancję tej samodzielności. Obok finansów (mienia) korporacji samorządowych nadzór jest podstawowym wykładnikiem ich samodzielności³⁰.

Niezależnie od koncepcji, w świetle której postrzega się instytucję nadzoru³¹, ten ostatni spełnia zawsze dwa cele: ma on zapewniać chronioną i gwarantowaną przez prawo samodzielność samorządu terytorialnego i jednocześnie dostosowywać (choć jedynie pod względem prawnym) działalność administracji zdecentralizowanej do całości administracji państwa³².

Nadzór nad samorządem ma charakter systemowy³³. Niezwykle trudno jest zbudować jednozdaniową, pełną i zarazem precyzyjną definicję tej instytucji. Odwołując się do elementów konstrukcji instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym należy stwierdzić, że na jego treść składają się:

- 1) podstawa prawna, czyli akty określające organizację i tryb nadzoru;
- 2) organy wykonujące nadzór i jednostki nadzorowane, które są określone prawem;

²⁸ M. Kamiński, *Koncepcja*, s. 50.

²⁹ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy*, s. 243.

³⁰ Z. Leoński, *Nadzór nad działalnością*, *passim*.

³¹ W doktrynie można wyodrębnić dwa główne kierunki badawcze: jeden wiążący nadzór z samodzielnością podmiotów, drugi łączący nadzór z ideą dostosowania działalności administracji zdecentralizowanej do działalności administracji państwowej (publicznej) – na ten temat zob. np. Z. Niewiadomski, *Nadzór nad samorządem*, s. 197–199; także M. Zaręba, *Nadzór wojewody*, s. 295–296.

³² Por. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem*, s. 85–86. Na temat wartości chronionych przez nadzór zob. E. Żelasko-Makowska, *Aksjologiczne problemy*, s. 781 i n.

³³ Z. Kmiecik, w: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach*, s. 18 i n.

- 3) kryteria nadzoru oraz środki, za pomocą których nadzór może być realizowany (czyli kompetencje, w które wyposażony jest organ nadzoru, by móc osiągnąć cel nadzorczy) oraz
- 4) sformalizowany proces stosowania instrumentów nadzorczych, który powinien zakładać możliwość korygowania błędnych decyzji organów nadzorujących³⁴.

1.2. Podstawa prawna

Współczesne systemy nadzoru nad samorządem terytorialnym swoją podstawę mają przeważnie w konstytucjach, choć – jeżeli chodzi o kraje europejskie – nie można pominąć wzorcowej roli EKSL. Ratyfikowany przez Polskę dokument przewiduje w art. 8, że kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych (kryterium legalności), a jedynie wyjątkowo obejmować kontrolę celowości w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane (kryterium celowości). Wszelka kontrola administracyjna może być sprawowana wyłącznie w sposób przewidziany w ustawach, z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma chronić (zasada proporcjonalności)³⁵. Jednocześnie art. 11 EKSL przewiduje prawo sądowej ochrony działalności samorządu przed bezpodstawnym naruszeniem przez organ nadzoru swobody w wykonywaniu jego uprawnień i stosowaniu przewidzianych prawem zasad samorządności lokalnej.

Konstytucja RP przyjęła ten model nadzoru nad samorządem terytorialnym. W art. 171 ustanawia katalog organów nadzoru oraz wprowadza kryterium legalności, jako jedyny miernik oceny działalności organów samorządu terytorialnego. Ustawa zasadnicza ustanawia jednocześnie zasadę ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP).

Podstawowymi aktami określającymi organizację i tryb nadzoru są ustrojowe ustawy samorządowe, tj. ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa. Do nadzoru

³⁴ A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru, s. 8.

³⁵ Tytuł przywołanego przepisu został przetłumaczony jako „Kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych”, jednak w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że przepis ten stosuje się zarówno do kontroli, jak i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego – patrz np. P. Chmielnicki, w: P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, s. 1107.

nad działalnością Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii³⁶ stosuje się odpowiednio przepisy SamWojU³⁷. Nadzór wykonywany przez regionalne izby obrachunkowe nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych normują również przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W sprawach nieuregulowanych przez tę ustawę, będącą *lex specialis* w stosunku do ustaw samorządowych, stosuje się przepisy tych ustaw. Na mocy odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 SamGminU, art. 79 ust. 5 SamPowiatU i art. 82 ust. 6 SamWojU w procesie wydawania rozstrzygnięć nadzorczych stosuje się odpowiednio przepisy KPA.

1.3. Podmioty administracyjnoprawnego stosunku nadzoru

Ustrojowe ustawy samorządowe, w ślad za Konstytucją RP, ustanawiają jednolity katalog organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Na podobieństwo rozwiązań europejskich polski ustawodawca przyjął model nadzoru sprawowanego przez organy administracji rządowej. Nadzór sprawowany jest nad działalnością samorządów. Zatem podmiotem, którego działalność podlega nadzorowi, jest korporacja samorządowa³⁸.

1.4. Kryterium nadzoru

Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawowany jest na podstawie mierników, zwanych kryteriami. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP jedynym kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest legalność. Regulacje konstytucyjne znajdują konkretyzację w ustawach samorządowych. Te ostatnie w art. 85 SamGminU, art. 77 SamPowiatU i art. 79 SamWojU jednoznacznie wskazują, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi tylko i wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem.

³⁶ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM) – związek metropolitalny w województwie śląskim, utworzony na obszarze konurbacji górnośląskiej 1.7.2017 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z 26.6.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. z 2017 r. poz. 1290) na podstawie ustawy z 9.3.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2578).

³⁷ Por. art. 17 ust. 2 ZwMetroWojŚlU.

³⁸ Szerzej na ten temat zob. w kolejnym rozdziale monografii.

Konieczność zapewnienia samorządowi samodzielności przesądziła o rezygnacji z innych kryteriów, także w zakresie zadań zleconych³⁹.

Ustawodawca rezygnując z pozostałych kryteriów nadzoru ograniczył jednocześnie jego cele i funkcje. Celem nadzoru jest jedynie określenie relacji między strukturami administracji scentralizowanej i zdecentralizowanej⁴⁰ oraz zapewnienie zgodnego z prawem funkcjonowania jednostek samorządowych. Celem tym nie jest natomiast kontrola wykonywania zadań publicznych z punktu widzenia sposobu ich wykonywania, pożądanego przez organy administracji rządowej⁴¹. Ograniczając kryterium nadzoru jedynie do zgodności z prawem, ustawodawca ustalił jednocześnie, iż funkcje nadzoru sprowadzają się do funkcji strzeżenia prawa oraz funkcji ochronnej i wspierającej⁴².

Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Przepisy ustaw samorządowych stanowią natomiast, że nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Doktryna dość powszechnie, mimo różnicy językowej uznaje, że sformułowania użyte w ustawach samorządowych i konstytucji są tożsame⁴³. Jak jednak podkreśla *J. Zimmermann* „nawet jeśli postawi się znak równości między określeniami «legalności» i «zgodności z prawem», to powstaje pytanie o rozumienie «prawa» w tym sformułowaniu”⁴⁴.

W doktrynie zwykle przyjmuje się, że przez „prawo” w rozumieniu art. 85 SamGminU (art. 77 SamPowiatU, art. 79 SamWojU) należy uznać przede wszystkim przepisy zawarte w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących⁴⁵. Zamknięty katalog tych aktów zawiera art. 87 Konstytucji RP. W odniesieniu do nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

³⁹ W pierwotnym brzmieniu SamGminU wprowadzała w zakresie zadań zleconych nadzór także na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności. Przepis art. 85 SamGminU został zmieniony w tym zakresie ustawą z 11.4.2001 r. 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. Nr 45, poz. 497 ze zm.). W doktrynie podkreśla się, że mimo tego ograniczenia ustawodawca wprowadza inne kryteria nadzoru; na ten temat np. *E. Żelasko-Makowska*, Legalność, s. 238–239.

⁴⁰ *J. Łętowski, J. Szreniawski*, Kontrola administracji, s. 351 i n.

⁴¹ *P. Chmielnicki*, w: *P. Chmielnicki* (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, s. 1102.

⁴² *B. Dolnicki*, Nadzór nad samorządem, s. 125 i n.

⁴³ Np. *D. Dąbek*, Prawo miejscowe, s. 264; także *M. Kamiński*, Normatywny model, s. 32; *A. Wierzbica*, Miasto na prawach, s. 213–214. Inaczej np. *A. Wiktorowska*, Prawne determinanty, s. 209–210.

⁴⁴ *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 329.

⁴⁵ Tak np. *M. Miemiec*, w: *A. Błaś* (red.), Studia nad samorządem, s. 273; *D. Kurzyna-Chmiel*, Nadzór wojewody, s. 27.

plaszczynną odniesienia kryterium legalności jest, od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej, także prawo wspólnotowe⁴⁶.

Z pojęcia „prawa” w analizowanym rozumieniu należy wyłączyć przepisy prawa wewnętrznego. Nie ma wątpliwości, że jednostki samorządowe podejmując działania, w tym także wydając uchwały i zarządzenia, muszą działać na podstawie Konstytucji RP, ustaw czy aktów wykonawczych do nich. Nadzór powinien być sprawowany także z punktu widzenia zgodności z aktami prawa miejscowego, w tym w szczególności ze statutem danej jednostki⁴⁷.

Kryterium legalności w zestawieniu z innymi kryteriami jest „najbardziej jednoznaczne, klarowne i łatwe do zidentyfikowania”⁴⁸. Wprowadzenie jednego tylko kryterium nadzoru oceniane jest w doktrynie pozytywnie. Uznaje się, że ograniczenie zakresu nadzoru organów rządowych nad działaniami wspólnot samorządowych gwarantuje realizację zasady decentralizacji i niezbędną tym jednostkom niezależność⁴⁹.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego ma gwarantować wykonywanie zadań zgodnie z prawem. Warunkiem osiągnięcia tego celu jest efektywność nadzoru. Nadzór pod kątem legalności będzie efektywny tylko wówczas, jeśli obejmuje się nim wszelką postać działalności komunalnej. „Konstatacja ta jest zbieżna z linią orzecznictwa konstytucyjnego europejskich państw demokratycznych. Tytułem przykładu wskazać można pogląd Francuskiej Rady Legislacyjnej, że kontrola legalności jest wystarczająca dla zapewnienia poszanowania przez społeczności lokalne prerogatyw państwa, ale pod warunkiem że jest efektywna (orzeczenie nr 82-137 z dnia 25 lutego 1982 r.). Warunkiem takiej kontroli jest zaś niewątpliwie objęcie nią całego zakresu działalności jednostek kontrolowanych”⁵⁰.

1.5. Środki nadzorcze (kompetencje nadzorcze)

Poszczególne cele i funkcje nadzoru realizowane są za pomocą konkretnych, wskazanych w ustawach kompetencji organów nadzorujących działalność jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie środków nadzoru zostało

⁴⁶ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju*, s. 573.

⁴⁷ Szerzej o tym E. Żelasko-Makowska, *Legalność*, s. 233. Zagadnienie tylko w teorii nie powinno budzić wątpliwości. O praktycznych trudnościach w sprawowaniu nadzoru czytaj także E. Żelasko-Makowska, *Aksjologiczne problemy*, s. 785–787.

⁴⁸ J. Jagielski, *Kryterium legalności*, s. 19.

⁴⁹ Tak np. D. Dąbek, J. Zimmermann, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny*, s. 21.

⁵⁰ Cytat z uchw. TK z 27.9.2004 r., W 10/93, OTK 1994, Nr 2, poz. 46.

stworzone przez doktrynę. Mianem tym należy określić ogół kompetencji, w jakie wyposażone zostały organy nadzoru w celu wykonywania swoich zadań⁵¹. Definicja „środków nadzoru” obejmuje określoną przez ustawę podwójnie skonkretyzowaną formę działania organu nadzorującego: 1) mającą pomocniczy charakter względem jego potencjalnej władczej ingerencji oraz 2) stanowiącą władczą ingerencję w działalność nadzorowanego podmiotu⁵². Definicja taka nawiązuje do pojęcia nadzoru zawierającego w sobie kontrolę, gdzie tę ostatnią uznaje się za jeden z elementów nadzoru⁵³. Część przedstawicieli doktryny zawęży jednak definicję „środków nadzoru” do uprawnień władczych organu nadzoru, których zastosowanie daje nadzorowanemu – zatem jednostce samorządowej – prawną możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego⁵⁴. Wydaje się jednak, iż ta ostatnia cecha jest właściwa aktom nadzoru, o czym mowa w dalszej części monografii. Przyjmując taką definicję środków nadzoru należałoby jednocześnie zaproponować nazwę pozostałym kompetencjom nadzorczym, które przewidziane są w ustawach samorządowych i w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, a nie są zaskarżalne do sądu administracyjnego.

W piśmiennictwie proponuje się różne klasyfikacje środków nadzoru. Zdaniem *M. Stahl* przewidziane w ustawie środki nadzoru nad samorządem można podzielić na środki skierowane przeciwko aktom samorządu i skierowane przeciwko organom samorządu⁵⁵. *A. Szewc* dokonuje dyferencjacji środków nadzoru opartej na podziale na środki władcze i niewładcze, wyróżniając dalej wśród pierwszych środki korygujące i represyjne, a w obrębie drugich roszczenia informacyjne i inne środki niewładcze⁵⁶. Zdaniem zaś *Z. Niewiadomskiego* środki nadzoru dzielą się na cztery podstawowe grupy: środki informacyjne, ostrzegawcze, represyjne oraz z zakresu jurysdykcji administracyjnej⁵⁷. Szczególnie wiele miejsca tej kwestii poświęcił *B. Dolnicki*. Autor dzieli środki nadzoru na informacyjno-doradcze⁵⁸, korygujące i personalne (pozostawiając poza klasyfikacją szczególny środek wynikający z art. 101 SamGminU)⁵⁹.

⁵¹ *P. Chmielnicki*, Akty nadzoru, s. 25.

⁵² *I. Skrzydło-Niżnik*, Model ustroju, s. 575.

⁵³ Tak np. *S. Czarnow*, Zakres i środki, s. 49.

⁵⁴ Tak np. *J. Storczyński*, Środki nadzoru, s. 133–134.

⁵⁵ *M. Stahl*, w: *Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl*, Prawo administracyjne, s. 368.

⁵⁶ *A. Szewc*, Ustawa o samorządzie, s. 524.

⁵⁷ *Z. Niewiadomski*, Nadzór nad samorządem, s. 207 i n.

⁵⁸ *J. Korczak* nazywa je technicznymi środkami nadzoru – por. *J. Korczak*, Konstytucyjne podstawy, s. 248.

Niezależnie od przyjętego kryterium podziału systemowa wykładnia ustaw samorządowych pozwala na zamkniętą, doktrynalną klasyfikację środków nadzoru, przypisanych konkretnemu organowi nadzoru. Ta sama wykładnia prowadzi do wniosku, że podstawową i najistotniejszą kompetencją nadzorczą wojewody i regionalnej izby obrachunkowej jest bieżąca ocena legalności uchwał i zarządzeń stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz związana z tym możliwość stwierdzenia nieważności tych aktów w sytuacji uznania ich niezgodności z prawem.

1.6. Procedura nadzorcza

Nadzór często definiowany jest jako „działanie”. Poszczególne „środki nadzoru” (kompetencje nadzorcze) realizowane są w ramach jakiegoś procesu. Nie oznacza to, że proces ten musi być sformalizowany. Środkiem nadzoru, którego stosowanie odbywa się w ramach sformalizowanej procedury, jest stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. Do postawienia takiej tezy upoważnia odesłanie do odpowiedniego stosowania KPA w sprawach nieuregulowanych w ustrojowych ustawach samorządowych. Tezę tę postarano się udowodnić w niniejszej monografii.

2. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego a inne postępowania nadzorcze

Przedstawiciele doktryny, analizując instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym stosunkowo często posługują się pojęciem postępowania nadzorczego, traktując je jako synonim „postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały/zarządzenia”. Prawdopodobnie wynika to z faktu, iż postępowanie to jest najbardziej sformalizowane, a samo rozstrzygnięcie nadzorcze w postaci stwierdzenia nieważności aktu samorządowego traktowane jako najistotniejsza kompetencja organów nadzoru. Niemniej jednak na miano „postępowania nadzorczego” składa się szereg odrębnych, mniej lub bardziej

⁵⁹ B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem, s. 109–120; *tenże*, Klasyfikacja środków, s. 45 i n.; tak również D. Kurzyńska-Chmiel, Nadzór wojewody, s. 38 i n.; P. Chmielnicki, w: P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, s. 1102.

sformalizowanych postępowań, realizujących różne kompetencje nadzorcze przewidziane w ustawach samorządowych i ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. Każde z postępowań szczególnych, realizujące konkretny środek nadzoru, rządzi się odrębnym reżimem prawnym. Niektóre z nich są sformalizowane (mniej lub bardziej – obok omawianego zaliczyć tu można np. postępowanie w sprawie wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę⁶⁰), inne nie (np. żądanie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego⁶¹). Nie istnieje zatem system norm regulujących ogólne „postępowanie nadzorcze”, które mogłoby być prowadzone niezależnie od skutku jaki ma wywołać. Pojęcie postępowania nadzorczego odnosi się do całego zespołu norm i kompetencji przewidzianych do realizacji przez organy nadzoru. Dlatego traktowanie „postępowania nadzorczego” jako synonimu „postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały/zarządzenia” jest nieporozumieniem. Sformułowanie to, choć stanowi „dogodny dla zachowania zwięzłości wywodu, rodzaj skrótu terminologicznego, (...) nie oddaje precyzyjnie istoty omawianej instytucji prawnej”⁶². Należy zatem wyraźnie podkreślić, że użycie pojęcia „postępowanie nadzorcze” bez określenia, jaki środek nadzoru ono realizuje, jest niepełne.

Na tle rozważań prowadzonych w zakresie procesu wydawania rozstrzygnięcia nadzorczego wyłania się konieczność dalszego rozróżnienia dwóch powiązanych ze sobą postępowań: postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały/zarządzenia i postępowania nadzorczego kontrolującego legalność tych aktów. Dokonanie tego rozróżnienia będzie celowe w dalszej części rozważań. Dogodnym do tego momentem będzie charakterystyka poszczególnych stadiów postępowania oceniającego legalność uchwał (zarządzeń) organów jednostek samorządu terytorialnego (dla zachowania zwięzłości wywodów nazywanych też aktami samorządowymi).

3. Kodeks postępowania administracyjnego w procesie wydawania rozstrzygnięcia nadzorczego

Zasadnicza kompetencja wojewody i regionalnej izby obrachunkowej do stwierdzenia nieważności uchwały bądź zarządzenia wynika z ustrojowych

⁶⁰ Na podstawie art. 98a SamGminU, art. 85a SamPowiatU, art. 86a SamWojU.

⁶¹ Na podstawie art. 88 SamGminU, art. 77a SamPowiatU, art. 80 SamWojU.

⁶² P. Chmielnicki, Wszczęcie i umorzenie postępowania, s. 16.

ustaw samorządowych (art. 91 SamGminU, art. 79 SamPowiatU, art. 82 SamWojU). Na zasadzie *lex specialis* izby stosują także uregulowania zawarte w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. Natomiast na mocy odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 SamGminU, art. 79 ust. 5 SamPowiatU oraz art. 82 ust. 6 SamWojU w omawianym postępowaniu nadzorczym stosuje się odpowiednio przepisy KPA. Procedura podejmowania rozstrzygnięcia nadzorczego jest zatem złożona. W celu rekonstrukcji omawianego procesu należy sięgnąć do wszystkich wskazanych aktów. Jako że środek nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności aktu samorządowego należy do najistotniejszych z przewidzianych w ustawach samorządowych, to i proces mający w efekcie na celu podjęcie tego rodzaju orzeczenia musiał zostać uznany przez ustawodawcę za szczególnie ważny. Należy założyć, że pełność i spójność procedury ma zapewniać najwyższy jej standard. Stąd odesłanie w sprawach nieuregulowanych w art. 91 SamGminU (i jemu odpowiednich w SamPowiatU i SamWojU) do KPA. Założenie w swej istocie należy uznać za słuszne, natomiast efekt owego odesłania bywa oceniany różnie. W literaturze wskazuje się, że w związku z pojawieniem się wielu „pytań i kolizji na zbiegu obu reżimów ustawowych” rozwiązanie to znacznie skomplikowało omawiany proces⁶³. Nie sposób odmówić słuszności temu spostrzeżeniu. Wydaje się jednak, iż cel jaki przyświecał ustawodawcy ustanawiającemu przepis w takim brzmieniu, jest wart podejmowania prób odpowiedzi na rodzące się w praktyce pytania. Kompetencja do unieważnienia aktu samorządowego należy do kategorii najdotkliwiej ograniczających samodzielność samorządów. Jej ustanowienie musiało więc wiązać się ze szczególnym reżimem proceduralnym. Ustawodawca mógł stworzyć odrębny, przewidziany w ustawach samorządowych, tryb regulujący proces podejmowania rozstrzygnięcia nadzorczego bądź skorzystać z istniejących, a możliwych do zastosowania w tym zakresie, instytucji prawnych. Każde z rozwiązań posiadałoby zarówno zalety, jak i wady. Ustawodawca skorzystał z drugiej możliwości.

W tym wątku wypowiedzi należy jeszcze podkreślić znaczenie terminu „odpowiedniości” stosowania przepisów KPA. Jak podnosi się w literaturze celem posłużenia się przez ustawodawcę tym pojęciem jest zapobieżenie mechanicznemu przenoszeniu przepisów jednego aktu prawnego na sprawy regulowane przepisami innego aktu. „Odpowiednie stosowanie” polega na stosowaniu poszczególnych przepisów zawartych w konkretnym akcie (ich grup, a nawet całego aktu) do innego zakresu odniesienia, przy czym część

⁶³ B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem, s. 114.

z tych przepisów, ze względu na normowaną treść, jest bezprzedmiotowa lub sprzeczna z przepisami już regulującymi te stosunki, do których mają mieć zastosowanie bądź ulega w części zmianie⁶⁴. Zatem tego rodzaju stosowanie przepisów prawa zakłada budowanie norm w zakresie, w którym odesłanie następuje, ale z pewną modyfikacją, wynikającą z istotnych odmienności regulowanej materii. Należy także podkreślić, że odpowiednio mogą być stosowane tylko te przepisy, które regulują treści nieunormowane w akcie stanowiącym o konkretnej instytucji prawnej.

Przy odpowiednim stosowaniu przepisów KPA podczas procesu nadzorczego uruchamianego w celu oceny legalności aktu samorządowego (a konkretnie procedury stwierdzenia nieważności tego aktu) należy mieć na względzie odmienny (o czym poniżej) charakter tego postępowania, różny od jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Przedmiotem rozstrzygnięcia w omawianym postępowaniu nadzorczym „nie jest werdykt w indywidualnej sprawie z zakresu administracji lecz orzeczenie o zgodności lub sprzeczności z prawem uchwał lub zarządzeń organów gminy. Zatem stosowanie odpowiednio przepisów KPA należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawa [o samorządzie gminnym – przyp. E. Ż.-M.] nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego”⁶⁵. Odpowiednio stosując KPA w omawianym zakresie należy także uwzględnić odmienny charakter rozstrzygnięć zapadających w obu postępowaniach, a także specyfikę stosunków, jakie łączą organy nadzoru i organy jednostek samorządu terytorialnego⁶⁶. Co za tym idzie, zadaniem organu nadzorczego jest ustalenie, w jakim zakresie przepisy KPA będą miały zastosowanie. Uwzględnienie cech postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego powoduje, że w postępowaniu tym zastosowanie części przepisów KPA będzie wyłączone, część będzie miała zastosowanie w zmodyfikowanej postaci, a część znajdzie zastosowanie bezpośrednie.

Tylko na marginesie należy zaznaczyć, że zobowiązanie do odpowiedniego stosowania KPA w sprawach nieuregulowanych w ustawach samorządowych nie stoi w sprzeczności z wyłączeniami stosowania KPA wskazanymi w art. 3 tego aktu. Stosownie do art. 3 § 3 pkt 1–2 KPA przepisów tej ustawy nie stosuje się w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej,

⁶⁴ J. Nowacki, *Analogia*, s. 146; *tenże*, *Odpowiednie stosowanie*, s. 369 i n.

⁶⁵ Wyr. NSA z 27.6.2006 r., II OSK 447/06, *Legalis*; tak również wyr. NSA z 28.2.1995 r., SA/Ł 2363/94, *Legalis*.

⁶⁶ A. Matan, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, s. 957.