Ryszard Paweł Krawczyk

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet Łódzki

NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POLSCE

1. Samorząd – koncepcja

Polska koncepcja samorządu odrzuca koncepcje naturalistyczną i polityczną pojęcia samorządu, także koncepcję naturalistyczno-państwową, przyjmuje zaś koncepcję państwową wywodzącą swój byt z pozytywizmu prawniczego. Oznacza to, że samorząd jest wytworem państwa, które dobrowolnie rezygnuje z wykonywania niektórych swoich zadań w zakresie administracji publicznej. Istota samorządu polega więc na zwierzchnim wykonywaniu przysługujących mu praw, przekazanych przez państwo.

2. Konstytucyjne cechy samorządu terytorialnego

Definicję legalną pojęcia samorządu terytorialnego można wywieść z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL) oraz art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Powyższe akty międzynarodowe wskazują, że samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych (ponadlokalnych, regionalnych), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców przy zachowaniu zasady subsydiarności.

Ustawodawca konstytucyjny nie definiuje wprost pojęcia samorządu terytorialnego, ale w poszczególnych artykułach ustawy zasadniczej zawiera elementy konstrukcyjne umożliwiające jej sformułowanie. Art. 16 ust. 2

Konstytucji RP stwierdza, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Z art. 163 Konstytucji wynika, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że samorząd jest strukturą, której przysługuje przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej. Samorząd jest odrębny pod względem instytucjonalnym i funkcjonalnym. Przysługujące mu zadania wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że samorząd terytorialny¹:

- uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując część zadań publicznych,
- obejmuje całość terytorium państwa i wszystkich jego mieszkańców,
- działa na podstawie prawa stanowionego przez państwo,
- służy zaspokajaniu potrzeb publicznych,
- posiada własne interesy i własną podmiotowość,
- posiada własne źródła dochodów,
- posiada własną samodzielność, której nie można absolutyzować,
- ograniczenia samodzielności muszą znajdować uzasadnienie konstytucyjne,
- jest wyodrębniony organizacyjnie i posiada prawo do określania swoich struktur wewnętrznych,
- posiada na własność mienie komunalne,
- nadzorowany jest w granicach określonych ustawami,
- jest niezależny od administracji rządowej,
- podlega ochronie sądowej,
- wydaje akty prawa miejscowego.

3. Pojęcie nadzoru

Pojęcie nadzoru² pojawiło się w epoce liberalnego państwa prawnego i związane jest z procesem decentralizacji władzy publicznej w państwie typu policyjnego oraz organizacją korporacji samorządowych.

¹ Podają za: J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 24–25.

² Zob.: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 28 i n.; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 62 i n.; W. Chróście-

W administracji publicznej o charakterze strukturalno-organizacyjnym lub funkcjonalno-organizacyjnym występują dwa rodzaje nadzoru: **nadzór hierarchiczny (dyrektywny) i nadzór weryfikacyjny**. Ten pierwszy charakterystyczny jest dla modelu administracji scentralizowanej i określany przez zwierzchność czy nadrzędność hierarchiczną oraz upoważnia do „sprawowania kierownictwa nad działalnością organów niższego rzędu za pośrednictwem dyrektyw administracyjnych”. Ten drugi występuje w modelu administracji zdecentralizowanej, charakteryzowanej przez stosunki nadrzędności i podporządkowania o charakterze decentralistycznym. W literaturze przedmiotu występuje jeszcze pojęcie nadzoru policyjnego (nadzoru administracyjnego) opartego na przepisach prawa materialnego. Jego istotą jest oparcie działań nadzorczych na kryterium przedmiotowym. Obejmuje on ochronę wartości chronionych prawnie, takich jak bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, zdrowotność obywateli. Nadzór ten wykonywany jest w formie aktów administracyjnych o charakterze zewnętrznym – decyzji administracyjnych.

4. Podstawy prawne nadzoru nad samorządem terytorialnym

4.1. Artykuł 171 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”. Artykuł 8 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wskazuje, że wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych dokonywana jest wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub ustawie i powinna mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. W przypadku zaś zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane przez organ wyższego szczebla, kontrola ta może odbywać się również w oparciu o kryterium celowości. Prawna regulacja zakresu nadzoru winna mieć na uwadze również zasadę adekwatności (współmierności), zgodnie z którą nadzór winien być sprawowany z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić (art. 8 ust. 3 EKSL). Model nadzoru wynikający z EKSL zamyka jej art. 11 wskazujący, że „społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji lub prawie wewnętrznym”.

Analiza przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym pozwala doktrynie wyróżnić także inne zasady ogólne dotyczące nadzoru. Zaliczyć do nich można:

a) zasadę nadzoru państwowego oznaczającą, że nadzór dokonywany jest w ramach porządku prawnego ustalonego przez państwo i wyłącznie przez organy państwowe,

b) zasadę oficjalności, według której nadzór dokonywany jest z urzędu przez wyznaczone prawnie organy, a nie na wniosek innych podmiotów,

c) zasadę legalizmu wymagającą posiadania ustawowej podstawy prawnej dla każdej ingerencji nadzorczej,

d) zasadę ustawowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikającą wprost z artykułu 165 Konstytucji RP, pozwalającą na możliwość zaskarżenia do sądu każdego rozstrzygnięcia nadzorczego,

e) zasadę nadzoru legalnościowego oznaczającego oparcie nadzoru na obowiązującym prawie,

f) zasadę rozdzielenia kompetencji nadzorczych między różne organy administracji rządowej,

g) zasadę nadzoru weryfikacyjnego, co oznacza, że uprawnione organy podejmują rozstrzygnięcia nadzorcze ze skutkiem *ex tunc*, odnoszące się do działań samorządu terytorialnego ocenianego *ex post*. Nadzór co do zasady nie jest wykonywany *ex ante*³.

Należy podkreślić także, że organy nadzoru nie posiadają generalnej kompetencji do wkraczania w każdą dziedzinę działalności samorządu terytorialnego. Ingerencje, jakie mogą mieć miejsce w wykonaniu uprawnień nadzorczych, mają charakter ustawowo ograniczony. Zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ (dalej – u.s.g.), art. 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ (dalej – u.s.p.) i art. 78 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶ (dalej – u.s.w.), nadzorowi podlega działalność samorządu terytorialnego. Przedmiotem nadzoru objęta jest jednak tylko część działalności jednostek samorządu terytorialnego (a także związków lub porozumień komunalnych) obejmująca uchwały organów stanowiących (sejmiku województwa, rady powiatu, rady gminy), uchwały organów wykonawczych j.s.t. – zarządu województwa, zarządu powiatu, a także zarządzenia jednoosobowych organów wykonawczych gminy – wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Pozostałe zachowania tych organów, przejawiające się w czynnościach materialno-

³ Zob.: A. Wiktorowska w: M. M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 265 i n.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594; zm.: poz. 645; poz. 1318.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595; zm.: poz. 645.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596; zm. poz. 645.

-technicznych, zaniechaniach, działaniach faktycznych, nadzorowi podlegać mogą jedynie w skrajnych przypadkach. Również nadzorem nie będą objęte działania organów wewnętrznych rad i sejmików (komisji), a także organów samorządowych jednostek organizacyjnych. Objęcie nadzorem działalności organów jednostek organizacyjnych musiałyby wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Nadzór nad samorządem terytorialnym jest jednym z elementów wyznaczających prawne granice samodzielności samorządu terytorialnego. Inne istotne czynniki to osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, dysponowanie mieniem komunalnym i innymi prawami majątkowymi, odpowiedzialność za podejmowane decyzje oraz gwarancje istnienia ochrony sądowej praw jednostek samorządu terytorialnego. Determinanty powyższe, a także intensywność sprawowanego nadzoru zależą od konkretnych rozwiązań ustawowych.

4.2. Wszystkie trzy ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego powtarzają treść art. 171 ust. 2 Konstytucji RP stwierdzając, że organami nadzoru nad działalnością komunalną są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe⁷. Uprawnienia nadzorcze w stosunku do samorządu terytorialnego posiada również Sejm, choć nie jest on organem nadzoru. Zgodnie z art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

4.3. Zakres, treść i istotę sprawowanego nadzoru należy odczytywać poprzez pryzmat prawa pozytywnego. To zawsze przepisy prawa, niezależnie od tego, kto dany nadzór wykonuje, określają cele ingerencji nadzorczej. Konstytucja w art. 171 ust. 1 cel ten precyzuje wyraźnie, stwierdzając, że działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Należy zauważyć, że regulacje polskie są w tym względzie bardziej liberalne niż regulacje wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która nadzór oparty na kryterium legalności łączy tylko z oceną wykonywania zadań własnych samorządu terytorialnego. Natomiast zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (tzw. zadania delegowane, o których mowa w art. 8 ust. 2 Karty) mogą być również objęte kontrolą celowości. Kryterium legalności jest jednolicie rozumiane w literaturze przedmiotu i oznacza zgodność z obowiązującym prawem. Działania nadzorcze dotyczą również beczynno-

---

⁷ Konstrukcję tę nieco burzy art. 77 ustawy o samorządzie województwa, przyznający ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych prawo do wyrażania zgody na uchwalanie „priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz inicjatyw zagranicznych województwa.

ści organów. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „nie ma przeszkód natury konstytucyjnej, by w uzasadnionych okolicznościach przedmiotem nadzoru uczynić nie wydany już akt, ale bezczynność prawotwórczą organu”⁸.

5. Wymogi formalnoprawne prowadzonego postępowania nadzorczego

Wszystkie ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego stwierdzają, że uchwała organu gminy (lub zarządzenie), powiatu, województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. Sformułowanie to wynikające z art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w. mogłoby sugerować, że w polskim systemie nadzoru mamy do czynienia z nieważnością bezwzględną. Tak na szczęście nie jest, ponieważ kolejne zdania wyżej wymienionych przepisów stwierdzają, że o nieważności orzeka właściwy organ nadzoru w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały (lub zarządzenia). Na każdym ze szczebli samorządu właściwy organ wykonawczy zobowiązany jest do przesłania w ciągu 7 dni, licząc od daty podjęcia, aktu samorządu do organu nadzoru – wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej. Organy te o nieważności danego aktu rozstrzygają w terminie 30 dni od daty doręczenia. Po upływie tego terminu mogą kwestionować legalność danego aktu tylko przed sądem administracyjnym. Stwierdzenie nieważności może odnosić się do całości aktu, jak również do jego części. W przypadku natomiast stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności danego aktu, wskazuje tylko, że wydano go z naruszeniem prawa. Orzeczenie takie ma jednak ten walor prawny, że pozwala na dochodzenie odpowiedzialności za szkody wynikłe ze stosowania bezprawnego aktu. Również orzekanie w stosunku do aktów już nieobowiązujących (co najczęściej ma miejsce w stosunku do niezgodnych z prawem uchwał budżetowych danego roku, przesłanych do badania nadzorczego w następnym roku budżetowym) musi zakończyć się stwierdzeniem, że dany akt wydany został z naruszeniem prawa, a nie stwierdzeniem nieważności tego aktu. Stwierdzenie nieważności danego aktu oznacza, że należy go traktować za nieobowiązujący od dnia jego podjęcia (skutek *ex tunc*). Postępowanie nadzorcze jest postępowaniem prowadzonym i wszczynanym z urzędu, a nie na żądanie innych osób. Rozstrzygnięcie nadzorcze winno określać organ je podejmujący, sentencję rozstrzygnięcia, prawne i faktyczne uzasadnienie oraz pouczenie organu, który podjął zakwestionowany akt o prawie wniesienia

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2005 roku, Kp 3/2005, OTK-A 2005, nr 11, poz. 131.

skargi do sądu administracyjnego. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części, zakwestionowany akt w odpowiedniej części nie może być wykonywany do chwili rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. W sprawach budżetowych sąd administracyjny ma obowiązek wyznaczenia rozprawy w terminie 30 dni od daty wpłynięcia sprawy do sądu.

6. Nadzór nad samorządem terytorialnym – główne problemy

6.1. Problemem, który nie został dostatecznie rozwiązany przez ustawodawcę, jest rozgraniczenie kompetencji nadzorczych między wojewodów – jako organy nadzoru ogólnego, a regionalne izby obrachunkowe – jako organy nadzoru wyspecjalizowanego⁹. W praktyce oraz w doktrynie przyjęto zasadę, że jeżeli ustawodawca nie przypisał danej materii organowi nadzoru wyspecjalizowanego, to wówczas właściwość nadzorczą posiada organ nadzoru ogólnego, czyli wojewoda.

Ustawodawca w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁰ (dalej – ustawy o r.i.o), wymieniając uchwały badane w trybie nadzoru przez izby, nie stwierdza, że nadzór ten realizowany jest „w zakresie spraw finansowych”. Poza zakresem „spraw finansowych” pozostają uchwały jednostek stanowiących samorządu dotyczące diet dla radnych oraz wynagrodzeń dla organów wykonawczych. Ponadto niektóre z uchwał mogły być klasyfikowane jako mieszczące się „w zakresie spraw finansowych”.

Z tego powodu m.in. izby w dalszym ciągu pozostają organami nadzoru, które nie realizują tego nadzoru w pełnym zakresie określonym przez Konstytucję. To upoważnia do nazwania regionalnych izb obrachunkowych organami nadzoru w zakresie wybranych spraw finansowych.

Problemy z określeniem właściwości nadzorczej izb i delimitacją nadzoru izb i wojewody nie zakończyły się do dnia dzisiejszego. W 2009 roku, w związku z uchwaleniem ostatniej ustawy o finansach publicznych (dalej – u.f.p.), regionalnym izbom obrachunkowym na podstawie art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – przepisy wprowadzające w życie ustawę o finansach publicznych¹¹, rozszerzono katalog uchwał objętych nadzorem

⁹ Por. S. Srocki, *Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe, charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 90 i n.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241 ze zm.

o uchwały dotyczące wieloletnich prognoz finansowych i ich zmian. Wieloletnie prognozy finansowe na podstawie art. 227 u.f.p. obejmują dany rok budżetowy i trzy lata następne. Jednak jeżeli prognoza długu stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej przekracza okres czteroletni – co jest regułą, to WPF sporządza się na taki okres, na jaki planuje się zaciągnąć zobowiązania – co w obecnych realiach gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oznacza okresy 15–30-letnie. Nadzór wobec uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego wykonywany jest na podstawie kryterium legalności.

6.2. Kolejnym problemem, który zrodził się na tle rozgraniczenia kompetencji nadzorczych wojewody i regionalnych izb obrachunkowych, jest badanie w trybie nadzoru tzw. „uchwał śmieciowych”. Zadanie to nałożyła na organy nadzoru ogólnego i wyspecjalizowanego nowelizacja z dnia 1 lipca 2011 r. ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa nie wskazuje wprost, który z organów jest właściwy w zakresie sprawowania nadzoru nad uchwałami organów j.s.t. dotyczącymi realizacji zadania związanego z utrzymaniem czystości i porządku w gminach. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w dniu 27 września 2012 r. uznała na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o r.i.o. właściwość izb w sześciu kategoriach uchwał, co oznacza, że w pozostałym zakresie właściwym organem nadzoru jest wojewoda.

6.3. Nadzór nad samorządem terytorialnym nie ogranicza się tylko do badania przez wojewodów i regionalne izby obrachunkowe uchwał i zarządzeń odpowiednich organów samorządu terytorialnego. Ustawy ustrojowe dotyczące samorządu przewidują również drastyczne formy ingerencji w działalność jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązujące przepisy tę formę nadzoru przyznają Prezesowi Rady Ministrów, do którego kompetencji należy wprowadzanie zarządu komisarycznego, a także odwołanie organu wykonawczego i wprowadzenie w to miejsce osoby zastępującej ten organ; wojewodzie, któremu przysługuje prawo wydania zarządzenia zastępczego oraz kolegium regionalnej izby obrachunkowej, które upoważnione jest do dokonania zastępczego ustalenia budżetu.

Artykuł 97 u.s.g., art. 84 u.s.p. i art. 85 u.s.w. wiąże ustanowienie zarządu komisarycznego w gminie, powiecie i województwie z przesłanką „nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy (powiatu lub województwa)”. Konsekwencją takiego stanu rzeczy może być zawieszenie przez Prezesa Rady Ministrów działającego na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organu stanowiącego oraz wykonawczego

na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom j.s.t. i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji jednostki samorządu terytorialnego. W literaturze prezentuje się tezę, że zawieszenie organów gminy nie zawsze musi wiązać się z zarzutem naruszenia prawa, wystarczy tylko nieskuteczność w wykonywaniu zadań publicznych¹². Należy jednak podkreślić, że w dotychczasowej praktyce korzystania z tego środka nadzorczego przez Prezesa Rady Ministrów zawsze stawiano zarzut naruszenia prawa obok przesłanki nieskuteczności wykonywania zadań publicznych. Jak się wydaje, oparcie zarzutów tylko na nieskuteczności wykonywania zadań publicznych mogłoby wywołać wrażenie, że przepisy prawa mają charakter nieracjonalny, a środki przekazane samorządom na wykonywanie zadań zleconych są niewystarczające (co w wielu przypadkach jest obiektywną prawdą).

Powołany komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów j.s.t. z dniem powołania. Ten personalny środek nadzoru ma jednocześnie charakter uznaniowy. Prezes Rady Ministrów decydując się na zawieszenie organów j.s.t., winien mieć na uwadze, czy stan uzasadniający zastosowanie takiego środka ma charakter przejściowy i czy istnieją szanse na jego zmianę. Prezes Rady Ministrów może także określić taki czas trwania zarządu komisarycznego, że po jego upływie dotychczasowe organy, bez dodatkowych oświadczeń woli, podejmą w dotychczasowym składzie swoją działalność, aż do dnia wyboru nowych organów w nowej kadencji.

Wprowadzenie komisarza (zgodnie z brzmieniem ustawy osoby, która do czasu wyboru organu wykonawczego pełni jego funkcję) może nastąpić także na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.w., art. 84 ust. 2 u.s.w., w przypadku gdy wójt (zarząd powiatu lub zarząd województwa) dopuszcza się powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw. Podjęcie tej decyzji przez Prezesa Rady Ministrów następuje po uprzednim wezwaniu organu wykonawczego przez wojewodę do zaprzestania naruszeń i jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku. Wyznaczenie osoby zastępującej organ wykonawczy następuje przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Powyższe rozstrzygnięcia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Stają się one prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego lub z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Ta ochrona praw podmiotowych organów j.s.t. – co w demokratycznym państwie prawnym winno być regułą – powo-

¹² Tak: M. Jerominek, *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 66–83.

duje, że decyzja o wprowadzeniu zarządu komisarycznego i wyznaczeniu komisarza nie następuje jednocześnie, lecz jest ciągiem zdarzeń następujących po sobie. Zakładając, że decyzja o wprowadzeniu zarządu komisarycznego nie jest decyzją *stricte* polityczną, ale merytoryczną, mającą służyć ochronie praw społeczności lokalnych, należałoby *de lege ferenda* postulować, aby rozstrzygnięcia sądów administracyjnych na skargi w sprawie wprowadzenia zarządu komisarycznego zapadały maksymalnie w ciągu 14 dni. Przedłużanie stanu niepewności nie służy uzdrowieniu sytuacji społeczno-ekonomicznej j.s.t., a w krańcowych przypadkach może być wręcz szkodliwe.

6.4. Następnym organ nadzoru – wojewoda, posiada prawo do wydawania zarządzeń zastępczych. Analiza przepisów wskazuje, że ustawodawca przewiduje wydawanie zarządzeń zastępczych w przypadkach niezrealizowania przez organy samorządu konkretnych obowiązków. Z chwilą reaktywowania samorządu w 1990 r. zarządzenia zastępcze dotyczyły początkowo wyłącznie spraw zleconych, potem rozszerzono je również na sprawy własne samorządu z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz niepodjęcia uchwał w tzw. sprawach personalnych. Art. 95 ustawy o samorządzie terytorialnym dawał wojewodzie możliwość wstrzymania wykonania uchwały organu gminy podjętej w sprawach zleconych i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Jednocześnie wojewoda wskazywał na uchybienia oraz wyznaczał termin do załatwienia sprawy. Nieuwzględnienie w ponownej uchwale wskazań wojewody powodowało uchylenie uchwały i wydanie zarządzenia zastępczego. Doktryna dość krytycznie podchodziła do uprawnień wojewody wynikających z art. 95 u.s.g. Przyjętą konstrukcję uważano za uprawnienie nadzorcze o szczególnym charakterze, w istocie składającym się z trzech środków nadzoru – wstrzymania wykonania uchwały, jej uchylenia oraz wydania zarządzenia zastępczego. Jednocześnie doktryna odrzucała myśl, że konstrukcja z art. 95 u.s.g. może być zastosowana do zadań własnych samorządu oraz decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. Konstrukcja z art. 95 u.s.g. nie została powtórzona w 1998 r. w ustawie o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, a w 2001 roku została ona uchylona i przyjęto w ustawodawstwie zwykłym, że w obecnym stanie prawnym wydanie zarządzenia zastępczego może nastąpić w przypadku, jedynym kryterium nadzoru nad samorządem jest legalność. gdy organ stanowiący uchyla się od opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub nie podejmuje uchwał, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³. Zarządzenie zastępcze może mieć również

¹³ Dz. U. 2013, poz. 1399.

charakter personalny i odnosić się do przypadków, gdy właściwy organ (wójt, członek zarządu powiatu, członek zarządu województwa), wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁴ oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁵, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, powiatu lub województwa, członkiem zarządu powiatu lub województwa, skarbnikiem, kierownikiem jednostki organizacyjnej j.s.t. i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego samorządową osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę. W takich przypadkach wojewoda wzywa organ j.s.t. do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni (w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach termin nie został określony). Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu, wojewoda po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej wydaje zarządzenie zastępcze, na które przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego. Wojewoda, wydając zarządzenie zastępcze, posiada prawo decydowania, czy w danym stanie faktycznym istnieją przesłanki do wydania takiego zarządzenia. Granice samodzielności wojewody do wydania zarządzenia zastępczego dotyczą jednak zamkniętego kręgu przypadków, i w razie ich zaistnienia obowiązany jest on zastosować taki środek nadzoru. Przepisy obowiązującego prawa nie precyzują jednak terminu, w jakim zarządzenie zastępcze wojewody winno być wydane. Jeżeli podstawą wydania zarządzenia zastępczego są art. 98a ust. 2 u.s.g., art. 85a ust. 2 u.s.p. i art. 86a ust. 2 u.s.w., akt ten nie ma mocy powszechnie obowiązującej, gdyż dotyczy indywidualnej sprawy. Jeżeli treścią zarządzenia zastępczego są przepisy powszechnie obowiązujące, jest on powszechnie wiążącym aktem normatywnym.

6.5. Kolejne z rozstrzygnięć nadzorczych, będące drastyczną formą ingerencji w działalność js.t., dotyczy zastępczego ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej. W praktyce winno mieć to miejsce w następujących przypadkach:

a) kiedy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie uchwali budżetu do dnia 31 stycznia nowego roku budżetowego, mimo że samorząd danego szczebla spełnia wymogi formalne, określone w ustawie o finansach publicznych,

¹⁴ Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112.

¹⁵ Dz. U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679.

b) kiedy organ stanowiący, uchwalając budżet lub dokonując w nim zmian (co należy zarówno do kompetencji organu stanowiącego, jak i wykonawczego), naruszy ustawę o finansach publicznych i nie dokona autoweryfikacji uchwały (lub zarządzenia organu wykonawczego) w terminie wyznaczonym przez organ nadzoru,

c) kiedy organ stanowiący nie może uchwalić budżetu ze względu na niespełnienie wymogów art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych¹⁶.

Przyczyny określone w punktach a) i b), skutkujące nieuchwaleniem budżetu, mają na ogół charakter polityczny i wynikają z braku porozumienia między organem wykonawczym i stanowiącym. W sytuacji, gdy organ stanowiący nie uchwała budżetu do 31 stycznia nowego roku budżetowego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej na podstawie art. 240 ust. 3 u.f.p. ustala budżet w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań zleconych do końca lutego nowego roku budżetowego. Sprawą dyskusyjną jest to, czy natychmiast po ustaleniu organ stanowiący może taki budżet zmienić oraz jaki ma być zakres zadań własnych w ustalonym budżecie w związku z określoną w art. 216 ust. 2 u.f.p. systematyką wydatków?

Przyczynę określoną w punkcie c) nazwałbym faktyczną niemożliwością uchwalenia budżetu ze względu na niemożliwość spełnienia relacji określonej w art. 243 u.f.p. Wprowadzenie od 1 stycznia 2014 roku w art. 243 u.f.p. nowej, szczegółowej przesłanki nieuchwalenia budżetu, tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia, spowoduje, że kolegium regionalnej izby obrachunkowej znajdzie się w sytuacji równie trudnej jak organ stanowiący. Przy założeniu, że winno ustalić budżet realistyczny i zrównoważony z zachowaniem przesłanki z art. 243 u.f.p., będzie zmuszone ustalić np. mniejsze kwoty spłat rat zadłużenia i odsetek od tego zadłużenia lub kwoty niższe od zawartych już umów. Tak ustalony budżet będzie naruszał zasady gospodarowania środkami publicznymi określone w art. 44 ust. 3 pkt. 2 i 3 u.f.p. oraz niewątpliwie może narazić j.s.t. na straty wynikające z powstania zobowiązań wymagalnych. Zapobiegać temu w praktyce ma ubieganie się przez j.s.t. o pożyczkę z budżetu państwa na preferencyjnych warunkach spłaty, ale z ograniczeniami dotyczącymi prowadzenia nowych inwestycji.

---

¹⁶ Zob.: R. P. Krawczyk, *Efektywność i skuteczność nadzoru nad samorządem terytorialnym w uwarunkowaniu prawnofaktyczne*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 10, s. 11 i n.