

*Roman Hauser**

Nadzór nad legalnością działalności samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane

1. Tytułem wstępu

Ostatnia dekada XX w. to początek transformacji ustrojowej w Polsce. Przesądzone wówczas o decentralizacji władzy publicznej, zapewniając w jej sprawowaniu udział samorządu terytorialnego. Pierwszym aktem prawnym gwarantującym udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy była Konstytucja PRL z 1952 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 grudnia 1989 r.¹ Podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego zostały wprowadzone do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r. mocą ustawy zmieniającej z dnia 8 marca 1990 r.² Normom regulującym ustrój samorządu terytorialnego poświęcono cały rozdział³. Zmienione przepisy art. 43–47 przesądziły o jego statusie ustrojowym i sądowej ochronie jej samodzielności. Zabrakło w tych przepisach kwestii związanej z nadzorem nad działalnością samorządu terytorialnego. Znalazło się to w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁴, mimo że regulacja ta należy do materii

199

* Prof. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 31 grudnia 1989 r. Nr 75, poz. 444.

² Dz. U. Nr 16, poz. 94. Zmiana Konstytucji nastąpiła równocześnie z uchwaleniem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95, której tytuł zmieniony przez art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126) z dniem 1 stycznia 1999 r.

³ Tytuł rozdziału 6 otrzymuje brzmienie: „Samorząd terytorialny”.

⁴ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

konstytucyjnej. W art. 85 wskazano, że nadzór ten jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w sprawach zleconych ponadto na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności, natomiast w art. 86 wymieniono organy nadzoru: Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową w zakresie spraw budżetowych. W ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁵, w której uchylono ww. przepisy i wprowadzono nowe regulacje, poświęcając im cały rozdział 5 (art. 70–75), w większości powtórzone zostały konstytucyjne gwarancje określone w poprzednich przepisach. Wymieniono gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Uznano natomiast, że pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określi ustawa⁶. Pominięto przepis określający gwarancję sądowej ochrony samodzielności gminy, uznając, że wynika ona z samej istoty samorządu terytorialnego, m.in. legitymacji organów samorządowych pochodzącej z demokratycznych wyborów (art. 72⁷), swobody kształtowania struktur wewnętrznych i zewnętrznych (art. 71 ust. 4 i art. 75⁸), ograniczenia ingerencji zewnętrznej tylko do określonych w ustawie procedur nadzorczych (art. 74), samodzielności w zakresie zadań i kompetencji (art. 71 ust. 2⁹), źródeł finansowania (art. 73) i samodzielności majątkowej (art. 70 ust. 2 i 3)¹⁰.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹¹ wskazano w Preambule na potrzebę umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot. W rozdziale I przesądzono, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1) oraz zapewniono uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 zd. 1). Zagadnieniom samorządu terytorialnego poświęcony jest rozdział VII (art. 163–172).

⁵ Dz. U. Nr 74, poz. 426.

⁶ Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 99, poz. 631) powołano odrębnymi ustawami samorząd powiatowy i samorząd wojewódzki.

⁷ Powszechność, równość i tajność wyborów oraz możliwość podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego.

⁸ Możliwość zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie.

⁹ Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium.

¹⁰ Por. L. Garlicki, *Mała Konstytucja, Rozdział 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 6.

¹¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Określone w uprzednio obowiązujących przepisach gwarancje ustrojowe zostały utrzymane. W art. 163 określono generalną zasadę, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Utrzymany został zakres kompetencji gminy oraz jej pozycja jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe oraz sądową ochronę samodzielności przyznano wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego (art. 165). Zapewniono jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni udział w dochodach publicznych (art. 167), prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168), wykonywanie zadań za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych oraz prawo do określania ustroju wewnętrznego (art. 169), prawo do decydowania o sprawach wspólnoty w drodze referendum lokalnego (art. 170), prawo do zrzeszania się, także na szczeblu międzynarodowym (art. 172) oraz nadzór właściwych organów nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności (art. 171).

2. Granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

201

Zasada legalizmu wyartykułowana w art. 7 Konstytucji RP określa granice działania organów władzy publicznej. W odniesieniu do władzy publicznej oznacza, że w demokratycznym państwie, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. Stanowi ona także gwarancję swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed onnipotencją państwa i jego aparatu¹². W latach 1990–1997 zasada legalizmu była umocowana w art. 1 poprzedniej Konstytucji rozumianym jako zbiorcze wyrażenie szeregu norm i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji RP, ale w sposób immanentny wynikały z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego¹³. Zawarte w ustawach

¹² Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Komentarz*, wyd. 7, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2013, s. 9.

¹³ Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2015, s. 6.

normy prawne, zakreślające kompetencje organów władzy publicznej powinny wynikać z określonej w Konstytucji pozycji ustrojowej. A zatem kwestia miejsca i roli danego organu w systemie organów władzy publicznej należy do materii konstytucyjnej.

W systemie trójpodziału władzy określonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej. Działania jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP z 1997 r.) powinny być skoordynowane z działaniami innych organów władzy publicznej. Gwarantowana w Konstytucji samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ma charakter względny. Ograniczona jest przez Konstytucję i ustawy. Zapewnienie przestrzegania zasady legalizmu oraz konieczność zintegrowania działań wszystkich podmiotów prawa publicznego działających na zasadzie decentralizacji, jak i tworzących strukturę państwa polskiego zrodziło potrzebę ustanowienia instytucji nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

202

Nadzór nad samorządem terytorialnym w literaturze prawniczej definiowany jest jako: „określony Konstytucją i ustawami zbiór uprawnień oraz obowiązków umożliwiających uprawnionym organom wkraczanie w sferę działalności samorządowej”¹⁴. Z definicji tej wynika w sposób wyraźny, że jest to materia konstytucyjna. Kwestia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego została pominięta w nowelizacji Konstytucji z 1952 r. mocą ustawy zmieniającej z dnia 8 marca 1990 r. Natomiast normy dotyczące nadzoru zostały zawarte w ustawie o samorządzie terytorialnym. W art. 85 wskazano, że nadzór ten jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w sprawach zleconych ponadto na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności, natomiast w art. 86 wymieniono organy nadzoru: Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową w zakresie spraw budżetowych, uprawnając wskazane w tym przepisie organy do nadzoru nad działalnością gminy w wymienionym tam zakresie. Regulacja ta znalazła *post factum* umocowanie w art. 74 tzw. Małej Konstytucji. Zawarto tam upoważnienie dla ustawodawcy do określenia zakresu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Konstytucja RP z 1997 r. unormowała to zagadnienie kompleksowo, wskazując nie tylko organy nadzoru (art. 171 ust. 2), ale także określiła granice tego nadzoru – z punktu widzenia legalności (art. 71 ust. 1). A zatem nadzór nad jednostkami samorządowymi polega na czuwaniu nad le-

¹⁴ Zob. J. Matwiejuk, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 308.

galnością ich działania, a działalność w zakresie przedmiotowym powinna mieścić się w zakresie aktywności rzeczowej, miejscowej i kompetencyjnej, wyznaczonym przepisami prawa. Z treści tego przepisu wynika, że organ nadzorujący może wkroczyć tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy nastąpi naruszenie prawa przez jednostki nadzorowane. Kompetencji organu nadzorującego podlegają zarówno organy stanowiące, jak i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Działania nadzorcze powinny ograniczać się wyłącznie do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Czynności podejmowane przez organy nadzoru powinny być określone w ustawie¹⁵.

Tak więc w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶ art. 91 określa czynności organu nadzoru, jeśli stwierdzi sprzeczność z prawem uchwały lub zarządzenia organu gminy. W przypadku istotnego naruszenia prawa organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia, natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru ogranicza się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁷ zawarto tożsame regulacje w art. 79 i następnych, a w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁸ w art. 82 i następnych.

Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego może nastąpić w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po tym terminie organ nadzorczy może złożyć skargę do sądu administracyjnego.

Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego obejmuje także kontrolę skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze organu nadzoru.

3. Działalność nadzorcza organów w orzecznictwie sądów administracyjnych

3.1. Rozstrzygnięcia sądów administracyjnych I instancji wydane w trybie skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów stanowią niewielki ułamek procenta w stosunku do spraw załatwionych (w 2015 r. stanowiły one 0,4% ogółu spraw załatwionych – sądy uwzględniły ponad 15% skarg). Skargi kasacyjne od

¹⁵ Por. P. Sarnecki, *Rozdział VII „Samorząd terytorialny” art. 171*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 4, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 1–2.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446, dalej u.s.g.

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 814, dalej u.s.p.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 486, dalej u.s.w.

wyroków sądów I instancji składane są na co 4 wyrok (w 2015 r. wskaźnik ten wyniósł ponad 23% – uwzględniono 12% skarg kasacyjnych).

Sądy administracyjne mają już pokaźny dorobek orzeczniczy dotyczący kwestii nadzoru nad organami jednostek samorządu terytorialnego. Instytucja ta funkcjonuje już ponad 27 lat. Na tle konkretnych rozstrzygnięć sformułowano szereg wypowiedzi orzeczniczych dotyczących całej gamy zagadnień związanych z instytucją nadzoru.

3.2. W odniesieniu do zagadnienia sprawowania nadzoru przez wojewodę w orzecznictwie wskazywano, że z art. 171 ust. 2 Konstytucji i postanowień ustaw samorządowych wynika, że sprawowanie nadzoru zostało ograniczone do podmiotów wymienionych tam enumeratywnie. Przyznanie w Konstytucji RP wojewodzie kompetencji do sprawowania nadzoru oznacza, że nie może on powierzyć jej innym organom lub pracownikom urzędu. Jest to kompetencja przysługująca wyłącznie wojewodzie, a przewidziana w art. 32 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie¹⁹ możliwość prawna dekoncentracji kompetencji wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego nie obejmuje kompetencji do sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego przez pracownika urzędu wojewódzkiego jest naruszeniem przepisów prawa, którego konsekwencją jest jego wadliwość²⁰.

204

3.3. Jedynym kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym jest kryterium legalności. Przepis art. 171 **Konstytucji** RP jest konsekwencją zasady, że samorząd terytorialny jest samodzielny, a samodzielność ta podlega ochronie sądowej, o czym stanowi art. 165 ust. 2 **Konstytucji** RP. Oznacza to, że wtedy tylko można stwierdzić nieważność uchwały rady gminy, gdy jest ona sprzeczna z wyraźnie wskazanym przepisem prawa, o czym stanowi art. 91 ust. 1 u.s.g.²¹

Przepisy art. 79 u.s.g. w zw. z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP statuują zasadę, zgodnie z którą nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawowany jest z punktu widzenia legalności. Tak określone kryterium nadzoru odnosi się do zgodności działań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego z prawem, czyli z normami powszechnie obowiązującymi. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność organów gminy tylko wówczas, gdy naruszone zostaje prawo²².

¹⁹ Dz. U. Nr 91, poz. 577 ze zm.

²⁰ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2001 r., II SA/Wr 576/99.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., I OSK 100/09, CBOSA.

²² Zob. NSA wyrok z dnia 18 września 2012 r., II OSK 1848/12, CBOSA.

Wyprowadzenia naruszenia prawa nie może jednak opierać tylko na formalistycznym powołaniu przepisów prawa, a wykładni zastosowania do przepisów ustrojowych przepisów prawa materialnego, do których regulacja ustrojowa odsyła. Tylko brak podstaw w regulacji ustrojowej lub regulacji materialnoprawnej uzasadnia zarzut naruszenia prawa przez przekroczenie granic kompetencji organów samorządu terytorialnego²³.

Przykładowo, jeśli jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielność organizacyjną – w ramach ustaw – i określając reguły głosowania przepisów ustaw nie naruszają, to brak podstaw do ingerencji nadzorczej, której jedynym kryterium jest legalność. Obawy organu nadzoru o funkcjonowanie wskazanych mechanizmów demokratycznych nie mają podstaw prawnych, nie da się bowiem wskazać przepisu prawnego, który został naruszony zakwestionowanymi postanowieniami statutu, a podstaw takich domniemywać nie można²⁴.

Okoliczność, że uchwała ma charakter aktu wewnętrznego, nie odbiera organom nadzoru prawa do orzekania o nieważności takiego aktu. Jednakże sprawy będące przedmiotem uchwał rady gminy, związane z ustalaniem składu osobowego komisji i wyboru ich przewodniczących dotyczą organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, a więc dotyczą materii statutowej. W tym zakresie spraw o charakterze korporacyjnym samodzielność gminy musi być większa. Oczywiście samodzielność gminy nie wyklucza jej podporządkowania prawu, albowiem gmina nie stoi ponad prawem. Ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ani też postanowienia statutu będące źródłem prawa miejscowego nie określają szczegółowych regulacji, w jaki sposób dochodzi do kreowania organu i jego składu w radzie gminy (w szczególności dot. odwołania bądź powołania przewodniczącego komisji), w związku z tym to rada gminy może tego dokonać według własnego uznania. Rada gminy może odwoływać przewodniczącego, jeżeli tylko uzna, że jest to w jej ocenie celowe, zachowując przy tym odpowiednie procedury z tym związane. Skoro nadzór nad działalnością komunalną, co już wyżej zaznaczono, sprawowany jest tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem, to wojewoda jako organ nadzoru nie może kontrolować podjętych uchwał pod względem jej celowości. W sytuacji braku „istotnego naruszenia prawa” ingerencja taka musi być oceniona jako godzenie w konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcie dotyczące oceny motywów, jakimi

²³ Zob. wyrok NSA z dnia 17 maja 2011 r., II OSK 378/1, CBOSA.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2010 r., II OSK 642/10, CBOSA.

kierowali się radni, głosując w sprawie odwołania przewodniczącego komisji, nie może być przedmiotem kontroli nadzorczej. W tym zakresie radni mają samodzielność, która obejmuje rozwiązywanie spraw osobowych, w tym także kwestie składu osobowego komisji²⁵.

Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. daje organowi nadzoru uprawnienie do stwierdzenia nieważności w całości lub w części aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, uznając art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g. za zgodny z Konstytucją mimo braku w nim zastrzeżenia, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego winno być dopuszczalne jedynie wobec uchwały organu gminy, której przedmiotem jest sprawa z zakresu administracji publicznej. Ustawodawca w powołanym przepisie nie przewidział żadnego ograniczenia zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez wojewodę ani w sposób pozytywny, ani też negatywny. Zdaniem Trybunału ograniczenie nadzoru tylko do spraw z zakresu administracji publicznej (czego jednakże ustawodawca nie uczynił) skutkowałoby brakiem kontroli Państwa nad znaczną częścią działań samorządu terytorialnego, a rezultatem tak zmodyfikowanego unormowania byłaby utrata możliwości ujednoczenia funkcjonowania samorządu w sposób zgodny z prawem i interesem Państwa. Zdaniem TK intencją ustawodawcy było poddanie wszystkich uchwał (zarządzeń) organów gminy nadzorowi, przy jednoczesnym umożliwieniu jednostkom samorządu terytorialnego zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego. Pogląd ten podzielił również NSA w uchwale z dnia 21 lipca 2008 r. sygn. akt I OPS 4/08, w której orzekł, że „Uchwała zarządu dzielnicy m.st. Warszawy, odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Nie może więc budzić wątpliwości, że ta podstawa działania wojewody, a więc prawo poddania kontroli sądu administracyjnego uchwał i zarządzeń organów gminy odnosi się do wszelkich aktów, tak z zakresu administracji publicznej, jak i innych dziedzin działalności²⁶.

206

3.4. Postępowanie nadzorcze składa się z szeregu czynności procesowych i służy eliminowaniu naruszeń prawa, przede wszystkim prawa materialnego w uchwałach organów gminy. Podobny cel mają czynności procesowe w innych postępowaniach administracyjnych i sądowych, a za-

²⁵ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2010 r., II OSK 296/10, CBOSA.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 1997/12, CBOSA.

istniałe nieprawidłowości przy ich podejmowaniu lub zaniechania z reguły ocenia się i kwalifikuje pod kątem wpływu na wynik sprawy. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z urzędu też nie jest celem samym w sobie, lecz służy zapewnieniu stronom postępowania możliwości ochrony ich interesu jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy. Wyrażna liberalizacja w przepisach K.p.a. formy zawiadomienia o wszczęciu postępowania, brak minimalnego terminu, jaki musi upłynąć od tej czynności do załatwienia sprawy, i łączenie w orzecznictwie skutków braku zawiadomienia strony z oceną wpływu tej okoliczności na potrzebę uczestnictwa strony w postępowaniu łącznie świadczą o tym, że nawet przy załatwianiu indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu nie zawsze powoduje wadliwość decyzji, której skutkiem może być jej uchylenie. Do sądu administracyjnego będzie więc należała każdorazowa ocena, czy brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego pozbawił go możliwości potrzebnego uczestniczenia w postępowaniu i czy miało to wpływ na treść rozstrzygnięcia. Pomijanie tego uwarunkowania i przywiązywanie wagi wyłącznie do zachowania terminu określonego dla wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest wadliwą oceną następstw braku zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego²⁷.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru wszczyna z urzędu, o czym zawiadamia organ gminy (art. 91 ust. 5 u.s.g. – w związku z art. 61 par. 1 i 4 K.p.a.). Natomiast brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu, które może mieć wpływ na wynik sprawy.

Zamieszczone w art. 91 u.s.g. nawiązanie do wszczęcia postępowania odnosi się wprost do zawsze chronologicznie późniejszej czynności procesowej, tj. wstrzymania wykonania uchwały. Sposób sformułowania tego przepisu nie pozwala na oddzielenie unormowań dotyczących samego wszczęcia postępowania nadzorczego i zupełnie innej czynności polegającej na wstrzymaniu wykonania uchwały, ponieważ charakteru tej czynności nie zmienia możliwość posłużenia się nią na samym początku lub w toku postępowania nadzorczego. W zasadniczym swym kształcie przepis ten od początku był niezwykle silnym narzędziem oddanym do dyspozycji organu nadzoru, gdyż wstrzymanie wykonania uchwały wywoływało natychmiastowy skutek i to zdecydowanie bardziej dolegliwy niż nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze, które nie miało wpływu na wykonanie objętej nim uchwały (poza uchwałą budżetową). Ustawodawca powiązał więc orzekanie o wstrzymaniu wykonania uchwały

²⁷ Zob. uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02, CBOSA.

z dopełnieniem obligatoryjnej czynności wszczęcia postępowania. Takiego rozumienia tego przepisu nie podważa zamieszczenie w art. 92 u.s.g. generalnego unormowania o wstrzymaniu z mocy prawa wykonania uchwały organu gminy w zakresie objętym stwierdzeniem jej nieważności – z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Mimo obligatoryjnego wstrzymania wykonania uchwały w następstwie orzeczenia o jej nieważności, w sprawach szczególnie ważnych i pilnych rozwiązanie przyjęte w art. 91 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym pozostaje nadal użyteczne dla organów nadzoru, gdyż pozwala na wcześniejsze wstrzymanie wykonania uchwały, już w trakcie postępowania. Należy więc przyjąć, że przepis art. 91 ust. 2 u.s.g. reguluje możliwość wstrzymania wykonania uchwały, co łączy z toczącym się już (wszczętym) postępowaniem. Wyrazem wszczęcia tego postępowania będzie zawiadomienie skierowane do organu gminy, nawet jeżeli nie zawiera elementów postanowienia, jakie wydaje się w toku postępowania administracyjnego, ale także informacja o wszczęciu takiego postępowania, wynikająca z podjętej czynności organu nadzoru²⁸.

208 4. Podsumowanie

W okresie ćwierćwiecza działalności samorząd terytorialny wykonujący, wskazane w ustawach, zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność dobrze się wpisał w struktury demokratycznego państwa prawnego. Sądy administracyjne, w oparciu o prokonstytucyjną i prounijną wykładnię przepisów prawa, a także o postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych, wskazywały m.in. na:

- zakres uprawnień prawodawczych organów samorządu terytorialnego;
- podział kompetencji pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi samorządu terytorialnego;
- autonomię statutową, podkreślając wagę uprawnienia do stanowienia ustroju wewnętrznego samorządu terytorialnego wynikającą z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP oraz prawo do stanowienia w statucie, np. uprawnień obywatelskich do inicjatywy uchwałodawczej;
- zakres nadzoru.

²⁸ R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnyim Sądzie Administracyjnym z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 1998, s. 187–194 oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 308–310 z wykazem poglądów doktryny nt. formy wszczęcia postępowania.

W odniesieniu do zagadnień dotyczących nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano, że przedmiotem rozstrzygnięć organu nadzoru może być także uchwała niebędąca aktem prawa miejscowego, a podstawą do stwierdzenia nieważności może być wyłącznie rażące naruszenie prawa z jednoczesnym wskazaniem, na czym ono polega.

Wskazana w Konstytucji sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego służy właściwie utrwalaniu jego autonomii.