

Michał Krawczyk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0003-3923-3576

Personalne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym

Personnel supervision over local government

Streszczenie

Opierając się na regulacjach normatywnych, orzecznictwie sądów oraz poglądach doktryny, w opracowaniu przedstawiono problematykę personalnych środków nadzoru nad samorządem terytorialnym. Samorząd terytorialny, przy całej swej samodzielności, podlega nadzorowi ze strony organów administracji rządowej. Wśród środków nadzoru szczególne znaczenie mają te z nich, które nie dotyczą bezpośrednio aktów stanowienia prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, ale odnoszą się do całokształtu działalności tych organów. Do takich środków nadzoru zaliczyć należy rozwiązanie organu stanowiącego przez Sejm, odwołanie organu wykonawczego oraz zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, akt nadzoru, Sejm, wojewoda, Prezes Rady Ministrów

Summary

The study, based on normative regulations, court verdicts and doctrine views, presents the issue of a personnel supervision over local government. Local government, with all its independence, is a subject of supervision by government administration bodies. Among the supervision means, the so-called personnel supervision means play crucial role. These include: dissolution of the decision-making body by the Sejm, dismissal of an executive body and suspension of organs of a local government unit.

Keywords: local government unit, act of supervision, Sejm, voivode, Prime Minister

Wstęp

Samorząd terytorialny, jako istotny składnik systemu administracji publicznej, został wyposażony przez ustawodawcę w znaczną samodzielność: prawną, organizacyjną i finansową. Nie oznacza to jednak, iż samorząd terytorialny jest swego rodzaju „państwem w państwie”. Przy całej swej niezależności podlega on nadzorowi ze strony organów administracji państwo-

wej, w szczególności nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę, Prezesa Rady Ministrów, a w zakresie spraw finansowych – regionalnej izbie obrachunkowej. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 5 marca 2013 r., „samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną, jest to samodzielność określona jako ‘samodzielność w ramach prawa’ lub ‘samodzielność w ramach nadzoru’. Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i, wykonując zadania publiczne, powinny kierować się prawem i interesem publicznym. Interes publiczny wyraża się m.in. w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych¹”. Natomiast P. Chmielnicki postrzega nadzór nad samorządem terytorialnym „jako wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – przede wszystkim jako środek ochrony wspólnych interesów społecznych, ale także indywidualnych interesów poszczególnych obywateli”².

Podstawowym środkiem nadzorczym jest możliwość stwierdzenia przez wojewodę nieważności aktów prawnych wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli są sprzeczne z prawem. Ustawodawca przewidział również środki nadzorcze, które nie dotyczą bezpośrednio stanowionych przepisów, ale stosowane są na podstawie ogólnej oceny działalności organów samorządu terytorialnego i mają swego rodzaju charakter personalny. Do takich środków zaliczyć należy rozwiązanie przez Sejm organu stanowiącego, odwołanie organu wykonawczego oraz zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie organu stanowiącego i odwołanie organu wykonawczego

Pierwszy z personalnych środków nadzoru został przewidziany w art. 96 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*³ (u.s.g.). Stanowi on, iż w razie powtarzającego się naruszenia konstytucji przez radę gminy lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Należy się zgodzić z poglądem K. Sikory, który stwierdza: „Takie rozwiązanie, oddające kompetencję „w ręce” Sejmu, ma swoje uzasadnienie. Rozwiązanie organu stanowiącego jest działaniem powodującym najdalej posunięte skutki. Radykalność polega

¹ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013, II OSK 135/13, LEX nr 1340168.

² P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis 2006, rozdział I.2.

³ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

na tym, iż dochodzi do likwidacji demokratycznie wybranego organu samorządowego będącego reprezentacją mieszkańców danej jednostki samorządowej. Rada gminy, powiatu lub sejmik województwa są w praktyce odpowiednikami właśnie Sejmu RP⁴.

W przypadku rozwiązania rady gminy, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Przesłanką rozwiązania rady gminy jest więc powtarzające się naruszenie przez radę gminy konstytucji lub ustaw. Literalne brzmienie przepisu sugeruje, iż przesłanka ta nie zachodzi w przypadku naruszenia innych kategorii źródeł prawa. Słusznie zwraca uwagę m.in. B. Dolnicki, iż trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla przyjętego ograniczenia, zwłaszcza jeśli chodzi o umowy międzynarodowe, stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego⁵. Należy także zauważyć, iż ustawodawca nie sprecyzował częstotliwości naruszania przez gminę konstytucji lub ustaw, ograniczając się tylko do sformułowania „powtarzające się”. Względy praktyczne przemawiają za poglądem, że powinno do niego dojść co najmniej kilkakrotnie. Nie jest jednak wykluczone zastosowanie tych sankcji także w razie dwukrotnego tylko naruszenia prawa, jeżeli waga przewinień organów gminy jest dostatecznie duża⁶. Pamiętać należy także o treści art. 171 ust. 3 *Konstytucji RP*⁷, który stanowi, iż Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy. Powtarzające się naruszenia nie muszą jednak wiązać się tylko z uchwałodawczą działalnością organów gminy. Mogą przybierać także postać działań faktycznych (np. bezprawna eksmisja lokatorów z mieszkań komunalnych), a nawet zaniechania realizacji ustawowych obowiązków (np. niepodjęcie wymaganych przez ustawy działań)⁸. Należy podkreślić, iż w świetle uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r.⁹ uchwała Sejmu

⁴ K. Sikora, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 14, s. 115.

⁵ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, teza 3 do art. 96.

⁶ A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 7-19, teza 7.

⁷ *Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

⁸ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, teza 4 do art. 96.

⁹ Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1995/2, poz. 47.

o rozwiązaniu rady gminy nie jest traktowana jako akt nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 *Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹⁰ i w związku z tym nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu swojego stanowiska Trybunał przyjął, że uchwała Sejmu nie jest typowym rozstrzygnięciem nadzorczym, ponieważ Sejm nie jest organem nadzoru nad samorządem terytorialnym. Uchwała Sejmu stanowi środek represyjny i dyscyplinujący wobec organu gminy systematycznie naruszającego przepisy Konstytucji RP i ustaw. Zgodzić się należy z opinią P. Chmielnickiego, że wobec braku jasných przesłanek rozwiązania rady gminy i braku możliwości odwołania się przez gminę do sądu może pojawić się uzasadniona obawa, iż stosowanie tego środka będzie się odbywać z powodów politycznych¹¹.

Ponieważ uchwała Sejmu jest środkiem ostatecznym, należy uznać, że, jeśli sama uchwała nie stanowi inaczej, rozwiązanie organów samorządu następuje z datą podjęcia uchwały¹². Konsekwencją rozwiązania rady gminy jest utrata przez nią zdolności do wykonywania zadań z dniem podjęcia uchwały przez Sejm. W takim przypadku Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyborów nowej rady pełni funkcję rozwiązanego organu. Jak słusznie zauważa B. Dolnicki, komentowany przepis nie reguluje wielu istotnych kwestii, związanych w szczególności z charakterem wyznaczonej osoby, jej kwalifikacjami, zakresem uprawnień, możliwością podejmowania aktów prawa miejscowego oraz jej statusem pracowniczym. Nie określa też jej nazwy¹³. Nie jest też wiadome, kiedy mają się odbyć wybory do rady gminy po jej rozwiązaniu przez Sejm. Zgodnie z art. 389 § 1 *Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*¹⁴ wybory przedterminowe przeprowadza się w przypadkach określonych ustawami. Art. 96 ust. 1 u.s.g. nie stanowi o przeprowadzeniu wyborów przedterminowych. Zdaniem P. Chmielnickiego, należy więc przyjąć, że po rozwiązaniu rady gminy przez Sejm osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów pełni funkcję aż do wyboru organu stanowiącego w nowej kadencji.

¹⁰ Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 z póź. zm.

¹¹ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, teza 3 do art. 96.

¹² G. Węgrzyn, *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, s. 55-69, teza 1.

¹³ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 5 do art. 96.

¹⁴ Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 z późn. zm.

Taka sama sytuacja zachodzi w przypadku odwołania wójta¹⁵. Stanowisko to wydaje się przekonujące.

Powtarzające się naruszanie Konstytucji RP lub ustaw stanowi także podstawę do odwołania wójta. Stosownie bowiem do art. 96 ust. 2, jeżeli wójt dopuszcza się powyższego uchybienia, wojewoda może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie wójta. Powtarzające się naruszenie prawa przez wójta nie stanowi jednak samoistnej podstawy do wystąpienia przez wojewodę z odpowiednim wnioskiem. Wojewoda ma bowiem, przed skierowaniem wniosku w sprawie odwołania, obowiązek wszczęcia swego rodzaju postępowanie sanacyjne i wezwać wójta do zaprzestania naruszeń. Ustawodawca w żaden sposób nie doprecyzował jednak procedury związanej z wystąpieniem wojewody do wójta. Jak zauważa A. Rzetecka-Gil, brak tutaj jest w szczególności wskazania jakichkolwiek terminów. Nie jest więc jasne, czy wojewoda może wskazać wójtowi taki termin na usunięcie naruszenia prawa¹⁶. Mimo że przepis jest nieprecyzyjny, nie ulega wątpliwości, że jeżeli wojewoda nie zastosował tego środka, zarówno wnioski, jak i ewentualne odwołanie wójta trzeba traktować jako wadliwe. W pierwszym wypadku Prezes Rady Ministrów nie powinien podejmować żadnych czynności zmierzających do odwołania, zaś w drugim – środek nadzoru musi zostać uznany za podjęty z istotnym naruszeniem normy zawartej w art. 96 ust. 2 zd. 1 u.s.g.¹⁷ Naruszenie, którego organ wykonawczy dopuszcza się po wezwaniu, powinno być tożsame bądź podobne do naruszeń, których wezwanie dotyczyło¹⁸.

Przesłanką wszczęcia procedury odwołania wójta może być np. odmowa złożenia ślubowania przez wybranego wójta albo naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem innych funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach¹⁹. Na marginesie należy wskazać na ciekawy przypadek dotyczący rozbieżności w orzecznictwie sądów, w zakresie tego, co uzasadnia zastosowanie środka nadzoru przewidzianego w art. 96 ust. 2 u.s.g.

¹⁵ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o...*, op. cit., teza 4 do art. 96.

¹⁶ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, LEX/el., Warszawa 2015, teza 12 do art. 96.

¹⁷ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o...*, op. cit., teza 9 do art. 96.

¹⁸ R. Lewicka, *Odpowiedzialność niemajątkowa organów administracji publicznej za nieprawidłową realizację kompetencji prawotwórczych*, „Administracja” 2009, nr 1, s. 82-108, teza 1.

¹⁹ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2016 r., II SA/Ke 799/16, LEX nr 2121526.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r.²⁰, naruszenie przez wójta gminy przepisu art. 24h u.s.g., zgodnie z którym wójt jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, nie stanowi naruszenia prawa przez gminę, uzasadniającego skorzystanie przez organ nadzoru, w tym do odwołania wójta na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g. Inne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2006 r.²¹, w którym sąd uznał, iż takie uchybienie ze strony wójta, burmistrza czy prezydenta miasta może stanowić podstawę do sięgnięcia przez właściwy organ do środka nadzoru w postaci odwołania z funkcji w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g.

W przypadku odwołania wójta na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję. Podobnie jak w przypadku rozwiązania przez Sejm rady gminy zachodzi pytanie, czy w związku z odwołaniem wójta wybory powinny odbyć się wcześniej, czy też po upływie okresu kadencji odwołanego wójta. Wydaje się, iż nie ma podstaw do rozpisywania wcześniejszych wyborów i osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów może pełnić swoją funkcję aż do teoretycznego zakończenia kadencji odwołanego wójta.

Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego odwołany w jego wyniku wójt jest uprawniony do wniesienia skargi w imieniu gminy na podstawie art. 98 ust. 3 u.s.g. Jest to jednak zawsze skarga gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące gminy, a nie skarga wójta jako osoby fizycznej²². Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g. w przedmiocie odwołania z funkcji wójta, osoba pełniąca funkcję wójta nie jest uprawniona do wydania decyzji administracyjnych²³.

Należy zauważyć, że w świetle uregulowań zawartych w art. 96 u.s.g. nie jest do końca jasne, czy jeśli dojdzie w konkretnej gminie do rozwiązania rady gminy i równocześnie do odwołania wójta tej gminy, tę samą osobę może Prezes Rady Ministrów wyznaczyć do pełnienia funkcji obu tych organów, czy też nie. Zdaniem G. Jyż, nie ma ku temu przeszkód prawnych²⁴.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r., II SA/Wa 211/05, LEX nr 186623.

²¹ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., II OSK 1255/05, LEX nr 196485.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1260/06, LEX nr 214225.

²³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2007 r., I SA/Gd 24/07, LEX nr 297017.

²⁴ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o..., op. cit.*, teza 5 do art. 96.

Zawieszenie organów

Środek nadzoru o nieco innym charakterze został przewidziany w art. 97 u.s.g. Stosownie do regulacji zawartej w tym artykule, w razie nierokującego na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat nie dłużej jednak niż do wyboru rady i wójta na drugą kadencję. Istotą analizowanego środka nadzoru jest więc czasowe powierzenie określonej osobie, komisarzowi rządowemu, wykonywania zadań i kompetencji organów gminy. Mówiąc innymi słowy, „rolą środka nadzorczego w postaci zawieszenia organów samorządu jest w istocie zapewnienie wspólnocie samorządowej warunków bieżącego zaspokajania tych potrzeb z zakresu użyteczności publicznej, które z założenia zaspokajać ma gmina”²⁵. Jak z kolei zauważa M. Kruszewska-Gagoś: „instytucja zawieszenia organów (...) i wprowadzenia zarządu komisarycznego nie dotyczy sprawy naruszenia prawa, lecz pracy organów. Kryteria zastosowania tego środka mają charakter celowościowy, odwołują się do oceny skuteczności i operatywności realizowania zadań publicznych”²⁶.

Warto jednak zwrócić uwagę, iż komentowany przepis w swojej treści zawiera zwroty nieostre: „nierokujący nadziei na szybką poprawę”, „przedłużający się brak skuteczności”. Z jednej strony utrudniają one właściwe stosowanie tego środka nadzoru, a z drugiej w sposób mało precyzyjny zakreślają zakres dopuszczalnej ingerencji w działalność samorządu ze strony organów administracji rządowej. Wydaje się jednak, iż za Rzeteczką-Gil można przyjąć, iż „brak skuteczności w wykonywaniu zadań należy rozumieć w ten sposób, że wskazany przez ustawodawcę poziom realizacji zadania jest nieosiągany albo też potrzeby wspólnoty są w rzeczywistości wyraźnie niezaspokajane”²⁷.

W doktrynie podnosi się wątpliwości, czy art. 97 u.s.g. nie jest sprzeczny z konstytucją z uwagi na fakt, iż w swej treści nie odwołuje się on do kryterium legalności, które – na mocy art. 171 ust. 1 *Konstytucji* –

²⁵ G. Węgrzyn, *Nieuchwalanie planów miejscowych jako podstawa do zawieszenia organów gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 5, poz. 56, teza 1.

²⁶ M. Kruszewska-Gagoś, *Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, „Administracja” 2014, nr 1(34), s. 78-111, teza 4.

²⁷ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, op. cit., teza 7.

jest jedynym dopuszczalnym kryterium sprawowania nadzoru nad jednostką samorządu terytorialnego²⁸. Wydaje się jednak, iż jest to zarzut chyby. Potwierdzeniem tej tezy może być orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 24 listopada 2009 r. (II OSK 1786/09, LEX nr 589043) NSA odniósł się do sytuacji, w której instytucja nadzoru jest ustanawiana, gdy gmina nie wykonuje ustawowo ciążących na niej zadań bądź wykonuje je nieskutecznie, a taki stan się przedłuża, czym narusza konstytucję i ustawy. Podstawową przesłankę do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów gminy i ustanowieniu zarządu komisarycznego stanowi brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, który jest konsekwencją naruszania przez organy gminy prawa i płynących z niego obowiązków.

Warto zwrócić uwagę, iż akt nadzoru przewidziany w art. 97 u.s.g. zawiera w sobie dwa rozstrzygnięcia. Pierwszym z nich jest zawieszenie organów samorządu, drugim ustanowienie zarządu komisarycznego. Pozostają one z sobą w funkcjonalnym związku i wydaje się, iż nie ma przeszkód, by stanowiły jeden akt²⁹.

Stosowanie środka nadzorczego z art. 97 u.s.g. ma charakter etapowy. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu ustanowienie zarządu komisarycznego nie może nastąpić, jeśli uprzednio nie przedstawiono organom gminy zarzutów i nie wezwano ich do niezwłocznego przedstawienia planu naprawczego. Przepisy regulujące powyższą procedurę sanacyjną pozostawiają jednak bardzo wiele wątpliwości interpretacyjnych. Jak słusznie zauważa B. Dolnicki, nie określają one formy i trybu przedstawiania zarzutów oraz przedkładania programu poprawy sytuacji. Ponadto brak w nich terminów dokonania poszczególnych czynności. Jedyne termin, jakim posługuje się ustawodawca, został określony za pomocą zwrotu „niezwłocznie”. Co on jednak oznacza i do kogo należy ocena, czy on już upłynął, tego ustawodawca nie wyjaśnia³⁰.

Pewne wskazówki co do trybu i przebiegu postępowania sanacyjnego podsunął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 października 2012 r.³¹, w którym stwierdził, iż Prezes Rady Ministrów, podejmując rozstrzygnię-

²⁸ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 1 do art. 97.

²⁹ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 2 do art. 97.

³⁰ Tamże.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.

cie nadzorcze w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego jest związany regułami postępowania administracyjnego, które określają jego obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania i orzekania. Stąd też musi on m.in. przestrzegać zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), jak również jest on zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw oraz obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.). Warto także zauważyć, iż art. 97 ust. 2 u.s.g. nie przewiduje, który organ jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania sanacyjnego. Wydaje się, iż skoro to Prezes Rady Ministrów stosuje środek nadzoru w postaci zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego to również on powinien przeprowadzić wcześniejsze postępowanie sanacyjne. Czy może jednak zlecić przeprowadzenie takiego postępowania wojewodzie? Wydaje się, że tak. Jak słusznie zauważa Chmielnicki, udzielenie przez Prezesa Rady Ministrów takiego upoważnienia wojewodzie jest z jednej strony wyrazem przypisanych ustawowo obu tym organom funkcji nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej – wyrazem prawnej pozycji tych organów i powiązań między nimi. Wojewoda jest organem nadzoru ogólnego nad działalnością samorządu terytorialnego, a zarazem jest terenowym organem administracji rządowej, którego zwierzchnikiem służbowym jest Prezes Rady Ministrów³².

Etap drugi postępowania nadzorczego, następujący po wyczerpaniu procedury sanacyjnej (jeśli nie przyniosła ona oczekiwanych rezultatów), polega na podjęciu rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego. Środek ten podejmowany jest na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Brak wniosku ministra w tym względzie, jak należy sądzić, uniemożliwia zastosowanie wskazanego środka. Z drugiej zaś strony zgłoszenie takiego wniosku nie przesądza o podjęciu rozstrzygnięcia nadzorczego³³. Niemniej jednak użycie w art. 97 ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym w liczbie mnogiej zwrotu „organy gminy” oraz koniunkcji „do czasu

³² P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 2 do art. 97.

³³ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o..., op. cit.*, teza 6 do art. 97.

wyboru rady gminy oraz wójta” jednoznacznie wskazuje, iż zawiesić można jedynie oba organy równocześnie³⁴.

Ostatnim etapem postępowania nadzorczego normowanego jest powołanie komisarza rządowego przez Prezesa Rady Ministrów. Powołanie komisarza następuje na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmując wykonywanie zadań i kompetencji z dniem powołania³⁵. Skoro komisarz rządowy, powołany przez Prezesa Rady Ministrów, wykonuje zadania i kompetencje rozwiązyanych (zawieszonych) organów, to tym samym przyjąć należy, że może on (np. własnym działaniem) ustanawiać prawo miejscowe w zakresie i na zasadach przysługujących tym organom³⁶.

Zawieszenie organów gminy następuje na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyborów rady gminy i wójta na kolejną kadencję. Środek nadzoru, wynikający z komentowanego przepisu, polega na „zawieszeniu” organów gminy. W szczególności nie mamy więc do czynienia z rozwiązaniem organów czy jakąś inną formą zakończenia ich bytu prawnego. Oznacza to, że organy gminy po zawieszeniu nadal istnieją, jednak nie mogą wykonywać swoich ustawowych kompetencji³⁷. Prezes Rady Ministrów, ustanawiając zarząd komisaryczny, może określić taki czas zawieszenia działalności tych organów, że po jego upływie, bez żadnych dodatkowych oświadczeń woli, podejmą w dotychczasowym składzie swoją działalność, aż do dnia wyboru nowych organów w nowej kadencji³⁸.

Rozstrzygnięcia nadzorcze przewidziane w art. 96 ust. 2 oraz art. 97 u.s.g. podlegają (na mocy art. 98 u.s.g.) zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Nie podlega zaskarżeniu, o czym była już mowa, jedynie rozwiązanie rady gminy przez Sejm. W przypadku zawieszenia organów gminy lub odwołania wójta gmina może w terminie 30 dni zaskarżyć rozstrzygnięcia nadzorcze do sądu administracyjnego z powodu jego niezgodności

³⁴ M. Jerominek, *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 66-83, teza 1.

³⁵ J. Kastelik, *Organy nadzoru nad działalnością związku komunalnego*, „Administracja” 2008, nr 1, s. 48-81, teza 5.

³⁶ T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, poz. 81, teza 1.

³⁷ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny...*, *op. cit.*, teza 13 do art. 97.

³⁸ M. Kasiński, *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7-8, s. 20-34, teza 4.

z prawem. Do postępowania w tych sprawach stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

W niniejszym artykule dokonano analizy rozwiązań dotyczących samorządu gminnego, niemniej jednak analogiczne rozwiązania, stosownie do regulacji art. 83 i 84 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁹ oraz art. 84 i 85 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁰ zostały przyjęte przez ustawodawcę w stosunku do dwóch pozostałych szczebli samorządu.

Zakończenie

Samorząd terytorialny, chociaż wyposażony przez ustawodawcę w duży zakres samodzielności i niezależności, poddany został nadzorowi ze strony organów administracji rządowej. Ustawodawca wprowadził kilka instrumentów nadzoru, za których pomocą organy państwowe mogą czuwać na zgodnym z prawidłowym funkcjonowaniem organów samorządu terytorialnego. Wśród środków nadzoru szczególny charakter mają te, które określane są mianem personalnych środków nadzoru. Do takich środków zaliczyć można rozwiązanie przez Sejm organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, odwołanie organu wykonawczego oraz zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego. Instrumenty te mają charakter szczególny z uwagi na fakt, iż wkraczają w sferę funkcjonowania organów pochodzących z bezpośrednich wyborów – w przypadku gmin – rady i wójta, w przypadków powiatów i województw – rady i sejmiku. W przeciwieństwie do sytuacji, gdy wojewoda stwierdza nieważność aktu prawnego jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku personalnych środków nadzoru, akt nadzoru stosowany jest wobec organu jako takiego. Z wyżej wymienionych powodów stosowanie personalnych środków nadzoru powinno być dokonywane niezwykle rozważnie i skrupulatnie. Obowiązujące przepisy prawne w znacznym zakresie są niekompletne, nieprecyzyjne i pozostawiają organom nadzoru zbyt duży stopień samodzielności. O tyle niebezpieczny, że kryterium stosowania personalnych środków

³⁹ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z póź. zm.

⁴⁰ Tamże.

nadzoru nie odwołuje się jedynie do zasady zgodności działań organów samorządu z prawem, ale niekiedy „zahacza” także o kryterium celowości, gospodarności, rzetelności. Stwarza to pokusę stosowania personalnych środków nadzoru nie tylko w przypadkach uzasadnionych merytorycznie, ale także w przypadkach uzasadnionych względami pozamerytorycznymi, np. politycznymi.

Bibliografia

- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
- Jerominek M., *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 66-83.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Kasiński M., *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7-8, s. 20-34.
- Kastelik J., *Organy nadzoru nad działalnością związku komunalnego*, „Administracja” 2008, nr 1, s. 48-81.
- Kruszewska-Gagoś M., *Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, „Administracja” 2014, nr 1, s. 78-111.
- Lewicka R., *Odpowiedzialność niemajątkowa organów administracji publicznej za nieprawidłową realizację kompetencji prawotwórczych*, „Administracja” 2009, nr 1, s. 82-108.
- Rzetecka-Gil A., *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, LEX/el., Warszawa 2015.
- Sikora K., *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 14, s. 111-124.
- Szewc A., *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 7-19.
- Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, s. 81.
- Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1995/2, poz. 47.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 z póź. zm.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z póź. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z póź. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeksu wyborczego*, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 z póź. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z póź. zm.
- Węgrzyn G., *Nieuchwalanie planów miejscowych jako podstawa do zawieszenia organów gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 5, poz. 56.
- Węgrzyn G., *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, poz. 55-69.
- Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., II OSK 1255/05, LEX nr 196485.
- Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, LEX nr 589043.
- Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013, II OSK 135/13, LEX nr 1340168.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2007 r., I SA/Gd 24/07, LEX nr 297017.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2016 r., II SA/Ke 799/16, LEX nr 2121526.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r., II SA/Wa 211/05, LEX nr 186623.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1260/06, LEX nr 214225.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.