
**SYSTEM
PRAWA SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

**SAMODZIELNOŚĆ
SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO
– GRANICE I PERSPEKTYWY**

redakcja naukowa Irena Lipowicz

III

**SYSTEM
PRAWA SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

**SAMODZIELNOŚĆ
SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO
– GRANICE I PERSPEKTYWY**

redakcja naukowa Irena Lipowicz

III

Autorzy

Krystian Ziemiński (rozdział 1 pkt 1.1–1.2, 1.3.2–1.3.3)

Andrzej Matan (rozdział 1 pkt 1.3.1, 1.3.4, 1.4)

Jacek Jagielski (rozdział 2)

Magdalena Małecka-Łyszczyk (rozdział 3)

Wojciech Góralczyk jr (rozdział 4 pkt 4.1 i 4.5)

Mariusz Szyrski (rozdział 4 pkt 4.2–4.4)

Andrzej Kulig (rozdział 5 pkt 5.1)

Sebastian Sikorski (rozdział 5 pkt 5.2)

Teresa Mróz (rozdział 5 pkt 5.3)

Wojciech Jakimowicz (rozdział 6)

Iwona Niżnik-Dobosz (rozdział 7 pkt 7.1)

Czesław Martysz (rozdział 7 pkt 7.2)

Magdalena Tabernacka (rozdział 8)

Grażyna Szpor (rozdział 9 pkt 9.1–9.2, 9.3.1–9.3.3, 9.5)

Małgorzata Ganczar (rozdział 9 pkt 9.3.4–9.3.9)

Agnieszka Gryszczyńska (rozdział 9 pkt 9.4)

Maciej Szmigiero (rozdział 10 pkt 10.1–10.10)

Jarosław Kola (rozdział 10 pkt 10.11–10.17)

Jerzy Korczak (rozdział 11)

Jerzy Supernat (rozdział 12)

Natalia Kohtamäki (rozdział 13)

Irena Lipowicz (Podsumowanie)

Stan prawny na 2 marca 2023 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki

Sekretarz tomu

Dr Maciej Szmigiero

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-169-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Rozdział 1	
Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	19
1.1. Istota nadzoru nad samorządem, uwarunkowania konstytucyjne oraz wynikające z EKSL	25
1.1.1. Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle zasad ustrojowych	25
1.1.2. Istota nadzoru w zdecentralizowanym państwie prawa	26
1.1.3. Kontrola a nadzór	28
1.1.4. Nadzór w świetle postanowień EKSL	32
1.2. System środków nadzoru przyjęty przez polskiego prawodawcę	36
1.2.1. Przedmiot nadzoru	36
1.2.2. Kryteria nadzoru	38
1.2.3. Organy nadzoru	39
1.2.3.1. Kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru	41
1.2.3.2. Kompetencje kontrolne oraz nadzorcze wojewody	42
1.2.3.2.1. Środki kontrolne stosowane przez wojewodę	43
1.2.3.2.2. Środki nadzoru stosowane przez wojewodę	44
1.2.3.3. Kompetencje kontrolne oraz nadzorcze r.i.o. – uwagi ogólne	46
1.2.3.3.1. Środki kontrolne stosowane przez r.i.o.	46
1.2.3.3.2. Środki nadzoru stosowane przez r.i.o.	47
1.2.4. Tryb podejmowania działań nadzorczych	48
1.3. Charakterystyka środków nadzoru	50
1.3.1. Szczególne środki nadzoru zapewniające jednolitość administracji samorządowej na poszczególnych poziomach administracji samorządowej oraz rządowej – zarówno centralnej, jak i terenowej	50
1.3.1.1. Uwagi wstępne	50
1.3.1.1.1. Charakter prawny aktów zajęcia stanowiska	50
1.3.1.1.2. Akty zajęcia stanowiska w przepisach szczególnych	53
1.3.1.2. Przesłanki współdziałania	59
1.3.1.2.1. Podstawy prawne obowiązku współdziałania	59
1.3.1.2.2. Przedmiot współdziałania	61
1.3.1.2.3. Forma zajęcia stanowiska	62
1.3.1.2.4. Uzależnienie „ważności” rozstrzygnięcia organu j.s.t. od zajęcia stanowiska przez inny organ	75
1.3.1.2.5. Organy współdziałające (biernie i czynnie)	77
1.3.1.2.5.1. Organ rozstrzygający (współdziałający biernie)	77
1.3.1.2.5.2. Organy współdziałające	78
1.3.1.3. Tryb współdziałania	79
1.3.1.3.1. Termin na zajęcie stanowiska	80

1.3.1.3.2.	Domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w przedstawionym brzmieniu	81
1.3.1.3.3.	Problem wypełniania luk w procedurze współdziałania	82
1.3.1.4.	Sądowa kontrola aktów zajęcia stanowiska	82
1.3.2.	Środki nadzoru dotyczące wadliwych rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego	85
1.3.2.1.	Stwierdzenie nieważności	86
1.3.2.2.	Stwierdzenie nieważności aktu organu j.s.t. w części	89
1.3.2.3.	Wskazanie na nieistotne naruszenie prawa	89
1.3.2.4.	Wstrzymanie wykonania aktu	90
1.3.2.4.1.	Cel i konsekwencje wstrzymania wykonalności	90
1.3.2.4.2.	Dopuszczalność wstrzymania wykonania aktu w czasie	91
1.3.2.4.3.	Przesłanki wstrzymania wykonania	93
1.3.2.4.4.	Dopuszczalność częściowego wstrzymania aktu j.s.t.	93
1.3.2.4.5.	Skuteczność nadzorczego wstrzymania wykonania aktu w czasie	94
1.3.2.4.6.	Forma wstrzymania wykonania	95
1.3.3.	Środki stosowane na wypadek zaniechania wykonywania obowiązków przez samorząd	96
1.3.3.1.	Charakterystyka ogólna środków nadzoru stosowanych w przypadku zaniechania wykonania obowiązków przez organy j.s.t.	96
1.3.3.1.1.	Wezwanie do wykonania obowiązku – istota	96
1.3.3.1.2.	Przesłanki materialne podejmowania działań nadzorczych na wypadek zaniechań organów j.s.t.	98
1.3.3.1.3.	Termin wkraczania nadzorczego na wypadek zaniechań wykonania obowiązków przez organy j.s.t.	100
1.3.3.1.4.	Określenie terminu wykonania zaniechanych działań	102
1.3.3.1.5.	Zarządzenie zastępcze – istota i konsekwencje	103
1.3.4.	Środki <i>ad personam</i> – personalne dotyczące nadzoru nad organami	104
1.3.4.1.	Uwagi wstępne	104
1.3.4.2.	Zawieszenie organów gminy oraz ustanowienie zarządu komisarycznego	106
1.3.4.2.1.	Podstawy prawne	106
1.3.4.2.2.	Przesłanki zawieszenia organów j.s.t. i ustanowienia zarządu komisarycznego	106
1.3.4.2.3.	Postępowanie nadzorcze	109
1.3.4.2.4.	Zawieszenie organów i ustanowienie zarządu komisarycznego	112
1.3.4.2.5.	Powołanie komisarza rządowego	113
1.3.4.2.6.	Prawomocność i wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego	115
1.3.4.2.7.	Zawieszenie organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego, powołanie komisarza rządowego na podstawie przepisów szczególnych	115
1.3.4.3.	Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji	116
1.3.4.3.1.	Podstawy prawne	116
1.3.4.3.2.	Przesłanki zastosowania środka	117
1.3.4.3.3.	Rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t.	119
1.3.4.3.4.	Wyznaczenie osoby pełniącej funkcję rozwiązanych organów	119
1.3.4.3.5.	Prawomocność i wykonalność środka nadzorczego	120

1.3.4.4.	Odwołanie wójta, zarządu powiatu, zarządu województwa. Wyznaczenie osoby pełniącej funkcję wójta, zarządu powiatu, zarządu województwa	121
1.3.4.4.1.	Podstawy prawne i przesłanki	121
1.3.4.4.2.	Postępowanie	122
1.3.4.4.3.	Wyznaczenie „osoby” do pełnienia funkcji organu wykonawczego	123
1.3.4.4.4.	Prawomocność i wykonalność	124
1.4.	Kontrola sądowa działań nadzorczych jako wyraz sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego	125
1.4.1.	Uwagi wstępne	125
1.4.2.	Prawo dostępu do sądu w sprawach dotyczących aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym	127
1.4.2.1.	Zakres działań nadzorczych podlegających kontroli sądu administracyjnego (przedmiot kontroli sądowej)	127
1.4.2.1.1.	Akty nadzoru podlegające zaskarżeniu na podstawie ustaw samorządowych	129
1.4.2.1.2.	Akty nadzoru podlegające zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.	131
1.4.2.2.	Zdolność sądowa, zdolność procesowa	135
1.4.2.3.	Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego	142
1.4.2.4.	Uchwała (zarządzenie) o wniesieniu skargi	146
1.4.3.	Prawo do właściwej procedury sądowej (wybrane zagadnienia)	148
1.4.3.1.	Wstrzymanie <i>ex lege</i> wykonalności nieprawomocnego aktu nadzoru	148
1.4.3.2.	Wstrzymanie wykonania aktu nadzoru	149
1.4.3.3.	Kontrola rozstrzygnięcia organu nadzoru wydanego w wyniku autokontroli	150
1.4.3.4.	Termin na wyznaczenie rozprawy, termin do rozpatrzenia sprawy	151
1.4.4.	Prawo do wyroku	153
1.4.4.1.	Podstawy uchylenia aktu nadzoru przez sąd administracyjny	153
1.4.4.2.	Rekonstrukcja wzorca legalnego (zgodnego z prawem) samorządowego aktu prawa miejscowego	155
1.4.4.3.	Prawo do wykonania wyroku sądowego	159

Rozdział 2

Kontrola administracyjna w samorządzie terytorialnym	161
2.1. Uwagi wprowadzające	162
2.2. Kontrola w samorządzie terytorialnym na tle systemu kontroli administracji i jej ogólna charakterystyka	169
2.3. Kontrola administracyjna samorządu terytorialnego sprawowana przez podmioty spoza struktur samorządu (tzw. kontrola zewnętrzna)	176
2.4. Kontrola administracyjna w ramach struktury samorządu terytorialnego (kontrola wewnątrz administracji samorządowej)	190
2.5. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i> w samorządowych jednostkach organizacyjnych (sygnalizacja problemu)	206
2.6. Podsumowanie	209

Rozdział 3

Kontrola zarządcza	213
3.1. Ewolucja koncepcji kontroli zarządczej	215
3.2. Pojęcie kontroli zarządczej na gruncie regulacji prawnych	216
3.3. Pojęcie kontroli zarządczej w nauce prawa	219

3.4. Kontrola zarządcza jako kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i>	222
3.5. Architektura kontroli zarządczej	224
3.6. Standardy kontroli zarządczej	225
3.7. Odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej	235
3.8. Potrzeba wprowadzenia kontroli zarządczej w strukturach samorządu terytorialnego	240

Rozdział 4

Kierownictwo w samorządzie terytorialnym	243
4.1. Pojęcie i zakres kierownictwa	246
4.1.1. Definicja kierownictwa	246
4.1.2. Akty kierownictwa i środki kierownictwa	249
4.1.3. Odróżnienie kierownictwa od nadzoru, kontroli i koordynacji	251
4.1.4. Zjawiska pośrednie – pojedynczy środek kierownictwa	252
4.1.5. Skuteczność kierownictwa	252
4.1.6. Układy kierownictwa	253
4.2. Kierownictwo w układzie makroadministracyjnym	254
4.2.1. Uwagi wstępne	254
4.2.2. Zależności organizacyjne w samorządzie terytorialnym a decentralizacja i zasada samodzielności	255
4.2.3. Zależności organizacyjne w samorządzie terytorialnym a dekoncentracja	258
4.2.4. Formy działania administracji publicznej właściwe dla kierownictwa w sferze makroadministracyjnej i w układach pośrednich	261
4.2.4.1. Prawo wewnętrzne	261
4.2.4.2. Zarządzenia: regulamin organizacyjny	265
4.2.4.3. Zarządzenia: inne czynności	266
4.2.4.4. Uchwały jako akty kierownictwa	268
4.3. Układy pośrednie	270
4.3.1. Układ: jednostka samorządu terytorialnego a jednostka organizacyjna	270
4.3.2. Układ: jednostka samorządu terytorialnego a spółka	273
4.3.3. Układy pośrednie w funkcjonowaniu m.st. Warszawy	275
4.3.4. Inne zależności organizacyjne w układach pośrednich w samorządzie terytorialnym	277
4.4. Kierownictwo w ramach zespoleń oraz w sytuacjach nadzwyczajnych	277
4.4.1. Istota zespoleń w samorządzie terytorialnym	278
4.4.2. Kierownictwo w ramach zarządzania kryzysowego	279
4.4.3. Kierownictwo w stanie klęski żywiołowej	282
4.4.4. Kierownictwo w stanie wyjątkowym i w stanie wojennym	283
4.5. Kierownictwo w układzie mikroadministracyjnym	284
4.5.1. Podstawa i zakres	284
4.5.2. Akty kierownictwa i środki kierownictwa w układzie mikroadministracyjnym	287
4.5.2.1. Akty generalne	290
4.5.2.2. Akty indywidualne	295
4.5.2.3. Miękkie środki kierowania	307
4.5.2.4. Kultura stosowania środków kierownictwa	312

Rozdział 5

Odpowiedzialność polityczna, finansowa, odszkodowawcza, karna

(organu, funkcjonariusza i osób piastujących funkcje)	313
5.1. Odpowiedzialność polityczna organów j.s.t.	320
5.1.1. Założenia ustrojowe odpowiedzialności politycznej organów j.s.t.	320
5.1.2. Odpowiedzialność polityczna	324
5.1.3. Instrumenty odpowiedzialności politycznej organów j.s.t.	330

5.1.4.	Wotum zaufania	332
5.1.5.	Absolutorium	338
5.1.6.	Referendum odwoławcze	342
5.1.7.	Odpowiedzialność wyborcza	348
5.2.	Odpowiedzialność administracyjnoprawna (organu, funkcjonariusza i osób piastujących funkcje)	350
5.2.1.	Uwagi wstępne	350
5.2.2.	Odpowiedzialność organu administracji samorządowej	357
5.2.3.	Odpowiedzialność administracyjnoprawna funkcjonariusza i osób piastujących funkcje	362
5.2.4.	Wnioski	379
5.3.	Odpowiedzialność cywilnoprawna (organu, funkcjonariusza i osób piastujących funkcje)	382
5.3.1.	Odpowiedzialność odszkodowawcza jako podstawowy typ odpowiedzialności cywilnej organu władzy publicznej	382
5.3.2.	Regulacja odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej	386
5.3.3.	Podstawy i przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej	389
5.3.3.1.	Powiązanie prawne regulacji konstytucyjnej z przepisami Kodeksu cywilnego	389
5.3.3.2.	Wyrządzenie szkody jako okoliczność warunkująca odpowiedzialność władzy publicznej	394
5.3.3.3.	Zdarzenie niezgodne z prawem i jego powiązanie ze szkodą	401
5.3.3.4.	Zakres podmiotowy	406
5.3.4.	Odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego określonego w art. 417 ¹ k.c.	408
5.3.4.1.	Wyrządzenie szkody przez wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji	408
5.3.4.2.	Wyrządzenie szkody przez niewydanie orzeczenia lub decyzji albo aktu normatywnego	412
5.3.4.3.	Względy słuszności	415
5.3.5.	Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa	419
5.3.5.1.	Przesłanki regresowej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych	419
5.3.5.2.	Procedura dochodzenia odpowiedzialności regresowej	425

Rozdział 6

Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego	429
6.1. Istota samodzielności samorządu terytorialnego jako przedmiotu sądowej ochrony	432
6.1.1. Pojęcie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego	432
6.1.2. Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego	436
6.1.3. Osobowość prawna samorządu terytorialnego	442
6.1.4. Przestrzeń samodzielności samorządu terytorialnego	446
6.1.5. Złożoność samodzielności samorządu terytorialnego	447
6.2. Istota sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego	455
6.3. Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego jako gwarancja realizacji jego praw podmiotowych	457
6.3.1. Ochrona samodzielności samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądem administracyjnym	460
6.3.1.1. Legitymacja do złożenia skargi do sądu administracyjnego na akty nadzoru	462

6.3.1.2.	Legitymacja do występowania przed sądem administracyjnym w sporach kompetencyjnych i o właściwość	464
6.3.1.3.	Problem legitymacji do złożenia skargi do sądu administracyjnego na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej	466
6.3.1.4.	Legitymacja w postępowaniu przed sądem administracyjnym „przeciwko” jednostce samorządu terytorialnego	473
6.3.2.	Legitymacja w postępowaniu przed sądem powszechnym	474
6.3.3.	Legitymacja w postępowaniu przed sądem karnym	476
6.3.4.	Legitymacja do uruchomienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym	476
6.4.	Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego jako zasada prawa	483

Rozdział 7

Kontrola instancyjna i samorządowe kolegia odwoławcze	487
7.1. Samorządowe kolegia odwoławcze: pojęcie, geneza i kształtowanie się w czasie ich samodzielności ustrojowej i proceduralnej	492
7.1.1. Przesłanki, ustrój i organizacja kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym, a następnie samorządowego kolegium odwoławczego jako prawna konsekwencja samodzielności gminy	492
7.1.2. Wyjaśnienie metody prezentacji problemów badawczych	508
7.1.3. Pierwszy etap – byt prawny kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym od wprowadzenia go do porządku prawnego i reaktywacji gminy z dniem 27.05.1990 r. po wejście w życie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, tj. do dnia 6.12.1994 r.	509
7.1.3.1. Podstawy konstytucyjne samorządu terytorialnego	509
7.1.3.2. Decentralizacja i samodzielność gminy	510
7.1.3.3. Decentralizacja wobec instytucji jurysdykcji administracyjnej	512
7.1.3.4. Samodzielność ustrojowa kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym	514
7.1.4. Drugi etap – od wejścia w życie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych z dniem 6.12.1994 r. do czasu reformy administracji publicznej 1998/1999 z dniem 1.01.1999 r.	523
7.1.4.1. Otoczenie konstytucyjne i ustawowe samorządowych kolegiów odwoławczych	523
7.1.4.2. Następstwo prawne. Poszerzenie zakresu orzekania samorządowych kolegiów odwoławczych o sprawy cywilne – wykorzystanie niezależności ustrojowej SKO w kierunku organu quasi-sądowego (trybunału administracyjnego)	524
7.1.4.3. Pozostałe regulacje ustrojowe i proceduralne: SKO jako państwowe jednostki budżetowe, organy kolegium, niezależność kolegium jako funkcja niezależności przewodniczącego i niezależności członków kolegium, analiza więzów organizacyjnych SKO z sejmikiem i Prezesem Rady Ministrów, kolegium jako niezależny organ administracji państwowej (ale nie rządowej)	526
7.1.5. Trzeci etap – nowelizacja statusu SKO po wprowadzeniu trzystopniowego samorządu terytorialnego do dzisiaj z uwzględnieniem problematyki zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i holistycznego miejsca SKO w systemie administracji publicznej i ewentualnie sądownictwa administracyjnego	532
7.1.5.1. Podstawy konstytucyjne, otoczenie prawne i aksjologiczne	532
7.1.5.2. Przyczyny i kierunek nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym. Właściwość miejscowa, rzeczowa i instancyjna SKO. Specyfika samodzielności proceduralnej SKO	534

7.1.5.3.	Rozwiązania ustrojowo-organizacyjne dotyczące organów i członków SKO. Redefinicja statusu i charakteru prawnego kolegium jako organu administracyjnego	538
7.1.5.4.	Niezależność SKO wobec nadzoru Prezesa Rady Ministrów – ustawa z 25.11.2004 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych	542
7.1.6.	Podsumowanie	543
7.2.	Postępowanie przed kolegiami odwoławczymi przy sejmikach samorządowych	546
7.2.1.	Organizacja i właściwość kolegiów odwoławczych	546
7.2.2.	Postępowanie przed kolegium odwoławczym	551
7.3.	Postępowanie przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi	556
7.3.1.	Organizacja samorządowych kolegiów odwoławczych	556
7.3.2.	Właściwość samorządowych kolegiów odwoławczych	562
7.3.3.	Właściwość prezesa samorządowego kolegium odwoławczego	570
7.3.4.	Wyłączenie właściwości samorządowego kolegium odwoławczego i jego prezesa	574
7.3.5.	Zasady działania samorządowych kolegiów odwoławczych	577

Rozdział 8

Mediacje administracyjne	587
8.1. Istota mediacji administracyjnych w samorządzie terytorialnym	588
8.2. Aksjologiczne uwarunkowania mediacji w praktyce działania organów samorządu terytorialnego	590
8.3. Zakres mediacji administracyjnych	594
8.4. Organ administracji samorządowej jako uczestnik mediacji	599
8.5. Mediator w mediacjach administracyjnych	600
8.6. Procedura stosowania mediacji administracyjnych	603
8.7. Mediacje administracyjne – w kierunku egalitarnej komunikacji	606

Rozdział 9

Transformacja cyfrowa	609
9.1. Wprowadzenie	613
9.2. Pojęcie transformacji cyfrowej i jej uwarunkowania prawne	613
9.2.1. Pojęcie transformacji cyfrowej	613
9.2.2. Regulacja transformacji cyfrowej w Unii Europejskiej	616
9.3. Elektroniczne usługi administracji publicznej	624
9.3.1. Regulacje prawne usług	624
9.3.2. Pojęcie usług i ich rodzaje a zadania publiczne	627
9.3.3. Rozwój elektronicznych usług publicznych	631
9.3.4. Uwierzytelnienie (usługi zaufania, podpis osobisty, profil zaufany)	635
9.3.5. Platformy elektroniczne i portale dostępne	639
9.3.6. Elektroniczne zarządzanie dokumentacją	643
9.3.7. Doręczenia elektroniczne	650
9.3.8. Rejestry i systemy informacyjne a zadania samorządu terytorialnego (interoperacyjność)	656
9.3.9. Dostępność cyfrowa stron internetowych	659
9.4. Cyberbezpieczeństwo w jednostkach samorządu terytorialnego	661
9.4.1. Samorząd terytorialny wobec cyberzagrożeń	661
9.4.2. Cyberbezpieczeństwo i incydenty – uwagi terminologiczne	668
9.4.3. Regulacja cyberbezpieczeństwa jednostek samorządu terytorialnego	673
9.4.4. Perspektywy	677
9.5. Inteligentny rozwój samorządu terytorialnego	678
9.5.1. Nowe ujęcie innowacji w jednostkach samorządu terytorialnego	678

9.5.2. Strategie, plany i programy rozwoju inteligentnych miast i wsi	681
9.5.3. Korzyści i zagrożenia związane z inteligentnym rozwojem jednostek samorządu	686
Rozdział 10	
Kreatywne wykorzystywanie zasobów. Drony, elektromobilność	689
10.1. Kreatywność	691
10.2. Rozwój w warunkach ograniczonych zasobów	695
10.3. Prawna regulacja bezzałogowych statków powietrznych	699
10.4. Lotnictwo cywilne i lotnictwo państwowe	701
10.5. Drony – zagadnienia terminologiczne	702
10.6. Kategorie lotów i klasy bezzałogowych statków powietrznych	703
10.7. Loty w kategorii „otwartej”	706
10.8. Loty w kategorii „szczególnej”	707
10.9. Rejestracja operatorów, wymagane kompetencje pilotów	711
10.10. Strefy geograficzne i koncepcja U-space	713
10.11. Rozwój elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych jako obszar kreatywnego zarządzania zasobami w samorządzie	717
10.12. Kontekst polityki rozwoju i postulat spójności działań	720
10.13. Rola samorządów w realizacji strategicznych celów w obszarze elektromobilności	724
10.14. Rozwój infrastruktury ładowania pojazdów niskoemisyjnych	725
10.15. Modernizacja floty użytkowanych pojazdów	728
10.16. Kompetencje samorządów w zakresie ustanawiania szczególnych zasad użytkowania pojazdów niskoemisyjnych w ruchu drogowym	736
10.17. Podsumowanie	740
Rozdział 11	
Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym	743
11.1. O potrzebie i przyczynach zmian w samorządzie terytorialnym	747
11.2. Wyzwania o charakterze wewnątrzpaństwowym	749
11.2.1. Wyzwania demograficzne	749
11.2.2. Wyzwania terytorialne	755
11.2.3. Wyzwania w zakresie władztwa ustrojowego	763
11.2.4. Wyzwania w zakresie władztwa zadaniowego	767
11.2.5. Wyzwania w zakresie władztwa finansowego	770
11.2.6. Wyzwania w zakresie władztwa personalnego. Profesjonalizacja kadr samorządowych	771
11.2.7. Polityzacja samorządu – wyzwanie do usamodzielnienia się samorządu terytorialnego od nadmiernego wpływu partii politycznych	775
Rozdział 12	
Zewnętrzne i wewnętrzne problemy samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwe rozwiązania	783
12.1. Uwagi wstępne	786
12.2. Polityzacja samorządu terytorialnego	791
12.3. Kapitał ludzki i przywództwo	792
12.4. Funkcje i kompetencje kierownicze	795
12.5. Motywacja służby publicznej	797
12.6. Transformacja cyfrowa	799
12.7. Automatyzacja procesów decyzyjnych	802
12.8. Dodatkowe źródła dochodów	804
12.9. Zaangażowanie obywatelskie	805

12.10. Kultura administracyjna	810
12.11. Procesy i procedury administracyjne	812
12.12. Zdolność administracyjna	814
12.13. Reformy	816
12.14. Zmiana organizacyjna	819
12.15. Transfer obcych rozwiązań	822
 Rozdział 13	
Doktrynalne podstawy samorządu terytorialnego w państwach UE	825
13.1. Wprowadzenie	829
13.2. Internacjonalizacja prawa	834
13.3. Kształtowanie się wspólnej aparatury pojęciowej	838
13.4. Modelowe rozwiązania	840
13.4.1. Samodzielność samorządu	841
13.4.2. Reformowanie samorządu	849
13.4.3. Legitymizacja samorządu	852
13.5. Podsumowanie	855
 Podsumowanie	857
 Informacja o Stowarzyszeniu KOPIPOL	903
 Autorzy	907

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- Konstytucja marcową** – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konstytucja z 1952 r.** – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- k.p.w.** – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124)
- k. wyb.** – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
- pr. bud.** – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
- p.u.s.a.** – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
- p.z.p.** – ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)
- rozporządzenie wyłączające** – rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 26.03.2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków (Dz.U. z 2019 r. poz. 1497)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r, s. 13)
u.e.p.a.	– ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1083 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 57)
u.i.i.p.	– ustawa z 4.03.2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214)
u.k.a.r.	– ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
u.k.s.c.	– ustawa z 5.07.2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 1863 ze zm.)
u.o.m.f.	– ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169)
u.o.n.d.f.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)
u.o.p.d.g.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1110 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40); w wersji pierwotnej: ustawa o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) – wówczas oznaczana jako u.s.t.
u.s.k.o.	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094)
u.u.z.i.e.	– ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1797)
u.w.a.r./ustawa o wojewodzie	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.)

CZASOPISMA

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FK	– Finanse Komunalne
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KP	– Kontrola Państwowa
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr.-wkł.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

INNE

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GKO	– Główna Komisja Orzekająca
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
r.i.o.	– regionalne izby obrachunkowe
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
TK	– Trybunał Konstytucyjny

ROZDZIAŁ 1

NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1.	Istota nadzoru nad samorządem, uwarunkowania konstytucyjne oraz wynikające z EKSL	25
1.1.1.	Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle zasad ustrojowych	25
1.1.2.	Istota nadzoru w zdecentralizowanym państwie prawa	26
1.1.3.	Kontrola a nadzór	28
1.1.4.	Nadzór w świetle postanowień EKSL	32
1.2.	System środków nadzoru przyjęty przez polskiego prawodawcę	36
1.2.1.	Przedmiot nadzoru	36
1.2.2.	Kryteria nadzoru	38
1.2.3.	Organy nadzoru	39
1.2.3.1.	Kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru	41
1.2.3.2.	Kompetencje kontrolne oraz nadzorcze wojewody	42
1.2.3.2.1.	Środki kontrolne stosowane przez wojewodę	43
1.2.3.2.2.	Środki nadzoru stosowane przez wojewodę	44
1.2.3.3.	Kompetencje kontrolne oraz nadzorcze r.i.o. – uwagi ogólne	46
1.2.3.3.1.	Środki kontrolne stosowane przez r.i.o.	46
1.2.3.3.2.	Środki nadzoru stosowane przez r.i.o.	47
1.2.4.	Tryb podejmowania działań nadzorczych	48
1.3.	Charakterystyka środków nadzoru	50
1.3.1.	Szczególne środki nadzoru zapewniające jednolitość administracji samorządowej na poszczególnych poziomach administracji samorządowej oraz rządowej – zarówno centralnej, jak i terenowej	50
1.3.1.1.	Uwagi wstępne	50
1.3.1.1.1.	Charakter prawny aktów zajęcia stanowiska	50
1.3.1.1.2.	Akty zajęcia stanowiska w przepisach szczególnych	53
1.3.1.2.	Przesłanki współdziałania	59
1.3.1.2.1.	Podstawy prawne obowiązku współdziałania	59
1.3.1.2.2.	Przedmiot współdziałania	61
1.3.1.2.3.	Forma zajęcia stanowiska	62
1.3.1.2.4.	Uzależnienie „ważności” rozstrzygnięcia organu j.s.t. od zajęcia stanowiska przez inny organ	75
1.3.1.2.5.	Organy współdziałające (biernie i czynnie)	77
1.3.1.2.5.1.	Organ rozstrzygający (współdziałający biernie)	77
1.3.1.2.5.2.	Organy współdziałające	78
1.3.1.3.	Tryb współdziałania	79
1.3.1.3.1.	Termin na zajęcie stanowiska	80
1.3.1.3.2.	Domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w przedstawionym brzmieniu	81
1.3.1.3.3.	Problem wypełniania luk w procedurze współdziałania	82
1.3.1.4.	Sądowa kontrola aktów zajęcia stanowiska	82
1.3.2.	Środki nadzoru dotyczące wadliwych rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego	85
1.3.2.1.	Stwierdzenie nieważności	86

Rozdział 1. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego

1.3.2.2.	Stwierdzenie nieważności aktu organu j.s.t. w części	89
1.3.2.3.	Wskazanie na nieistotne naruszenie prawa	89
1.3.2.4.	Wstrzymanie wykonania aktu	90
1.3.2.4.1.	Cel i konsekwencje wstrzymania wykonalności	90
1.3.2.4.2.	Dopuszczalność wstrzymania wykonania aktu w czasie	91
1.3.2.4.3.	Przesłanki wstrzymania wykonania	93
1.3.2.4.4.	Dopuszczalność częściowego wstrzymania aktu j.s.t.	93
1.3.2.4.5.	Skuteczność nadzorczego wstrzymania wykonania aktu w czasie	94
1.3.2.4.6.	Forma wstrzymania wykonania	95
1.3.3.	Środki stosowane na wypadek zaniechania wykonywania obowiązków przez samorząd	96
1.3.3.1.	Charakterystyka ogólna środków nadzoru stosowanych w przypadku zaniechania wykonania obowiązków przez organy j.s.t.	96
1.3.3.1.1.	Wezwanie do wykonania obowiązku – istota	96
1.3.3.1.2.	Przesłanki materialne podejmowania działań nadzorczych na wypadek zaniechań organów j.s.t.	98
1.3.3.1.3.	Termin wkraczania nadzorczego na wypadek zaniechań wykonania obowiązków przez organy j.s.t.	100
1.3.3.1.4.	Określenie terminu wykonania zaniechanych działań	102
1.3.3.1.5.	Zarządzenie zastępcze – istota i konsekwencje	103
1.3.4.	Środki <i>ad personam</i> – personalne dotyczące nadzoru nad organami	104
1.3.4.1.	Uwagi wstępne	104
1.3.4.2.	Zawieszenie organów gminy oraz ustanowienie zarządu komisarycznego	106
1.3.4.2.1.	Podstawy prawne	106
1.3.4.2.2.	Przesłanki zawieszenia organów j.s.t. i ustanowienia zarządu komisarycznego	106
1.3.4.2.3.	Postępowanie nadzorcze	109
1.3.4.2.4.	Zawieszenie organów i ustanowienie zarządu komisarycznego	112
1.3.4.2.5.	Powołanie komisarza rządowego	113
1.3.4.2.6.	Prawomocność i wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego	115
1.3.4.2.7.	Zawieszenie organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego, powołanie komisarza rządowego na podstawie przepisów szczególnych	115
1.3.4.3.	Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji	116
1.3.4.3.1.	Podstawy prawne	116
1.3.4.3.2.	Przesłanki zastosowania środka	117
1.3.4.3.3.	Rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t.	119
1.3.4.3.4.	Wyznaczenie osoby pełniącej funkcję rozwiązanych organów	119
1.3.4.3.5.	Prawomocność i wykonalność środka nadzorczego	120
1.3.4.4.	Odwołanie wójta, zarządu powiatu, zarządu województwa. Wyznaczenie osoby pełniącej funkcję wójta, zarządu powiatu, zarządu województwa	121
1.3.4.4.1.	Podstawy prawne i przesłanki	121
1.3.4.4.2.	Postępowanie	122
1.3.4.4.3.	Wyznaczenie „osoby” do pełnienia funkcji organu wykonawczego	123
1.3.4.4.4.	Prawomocność i wykonalność	124
1.4.	Kontrola sądowa działań nadzorczych jako wyraz sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego	125
1.4.1.	Uwagi wstępne	125
1.4.2.	Prawo dostępu do sądu w sprawach dotyczących aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym	127
1.4.2.1.	Zakres działań nadzorczych podlegających kontroli sądu administracyjnego (przedmiot kontroli sądowej)	127
1.4.2.1.1.	Akty nadzoru podlegające zaskarżeniu na podstawie ustaw samorządowych	129
1.4.2.1.2.	Akty nadzoru podlegające zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.	131
1.4.2.2.	Zdolność sądowa, zdolność procesowa	135
1.4.2.3.	Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego	142
1.4.2.4.	Uchwała (zarządzenie) o wniesieniu skargi	146

1.4.3.	Prawo do właściwej procedury sądowej (wybrane zagadnienia)	148
1.4.3.1.	Wstrzymanie <i>ex lege</i> wykonalności nieprawomocnego aktu nadzoru	148
1.4.3.2.	Wstrzymanie wykonania aktu nadzoru	149
1.4.3.3.	Kontrola rozstrzygnięcia organu nadzoru wydanego w wyniku autokontroli	150
1.4.3.4.	Termin na wyznaczenie rozprawy, termin do rozpatrzenia sprawy	151
1.4.4.	Prawo do wyroku	153
1.4.4.1.	Podstawy uchylenia aktu nadzoru przez sąd administracyjny	153
1.4.4.2.	Rekonstrukcja wzorca legalnego (zgodnego z prawem) samorządowego aktu prawa miejscowego	155
1.4.4.3.	Prawo do wykonania wyroku sądowego	159

Literatura: B. Adamiak, *Konstrukcja sankcji nieważności uchwały jako gwarancja samodzielności wspólnoty* [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005; B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PiP 2002/9; B. Adamiak, *Rozstrzygnięcia nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Poślusznny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000; B. Adamiak, *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, ST 1997/4; B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, ST 1991/1–2; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997; M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005; S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979; M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008; M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997; J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, ZNUŁ 1963/31; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006; P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, ST 2003/5; P. Chmielnicki, *Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego*, FK 2004/3; P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997; B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003; D. Dąbek, *Uprawnienia prawotwórcze podmiotów zastępujących organy jednostek samorządu terytorialnego (komisarz rządowy lub osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów)* [w:] *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007; J. Dobkowski, *Zróżnicowanie charakteru prawnego uchwał rady gminy (uwagi de lege lata)*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010/2(16); B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, ST 2015/3; B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, ST 1997/6; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021; B. Dolnicki, *Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*,

Łódź, wrzesień 2000, Łódź 2000; **J. Dytko**, *Odesłania w tekstach prawnych na przykładzie odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym nad samorządem terytorialnym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008/2; **J. Dytko**, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym nad działaniami samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006/3; *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, cz. 1, *Ustrój*, red. **M. Stahl**, **B. Jaworska-Dębska**, Warszawa 2010; **A. Filipowicz**, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984; **A. Fogel**, *Możliwość kwestionowania studium uwarunkowań i planu miejscowego z uwagi na ochronę środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, red. W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, Warszawa 2015; **J. Jagoda**, *Sądowa kontrola samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011; **J. Jagoda**, *Sądowa ochrona samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011; **S. Gajewski**, **A. Jakubowski**, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę* (art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., art. 82 ust. 6 u.s.w.), PPP 2012/6; **H. Izdebski**, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020; **A. Jamróz**, *Kilka uwag o wartości normatywnej preambuł konstytucyjnych* [w:] *Prawo, administracja, obywatele: Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997; **B. Jaworska-Dębska**, *Glosa do wyroku NSA z 24.11.2009 r.*, II OSK 1786/09, ZNSA 2011/2; **M. Kamiński**, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016; **W. Kisiel**, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003; **A. Kisielewicz**, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002; **Z. Kmiecik**, *Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego*, ST 2001/6; **Z. Kmiecik**, *Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej*, ST 1995/9; **Z. Kmiecik**, *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, PiP 1995/2; **Z. Kmiecik**, **M. Stahl**, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2001/1–2; *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. **P. Chmielnicki**, Warszawa 2007; **E. Koniuszewska**, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009; *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1 i 2, red. **M. Safjan**, **L. Bosek**, Warszawa 2016; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. **M. Haczkowska**, Warszawa 2014; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. **W. Skrzydło**, Warszawa 2013; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. **P. Tuleja**, Warszawa 2019, LEX 2021; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. **L. Garlicki**, Warszawa 2007; **J. Korczak**, *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych wobec środków nadzoru ad personam* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001; **J. Korczak**, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, S. Biernat i in., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012; **J. Korczak**, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, S. Biernat i in., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012; **R. Kostecki**, *Wybrane zagadnienia odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a. w postępowaniu przed regionalną izbą obrachunkową*, FK 1994/3; **K. Lange**, *Kommunalrecht*, Tübingen 2013; **Z. Leoński**, *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa 1992; **Z. Leoński**, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8.03.1990 r.*, PiP 1990/12; **Z. Leoński**, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 1999; **G. Łaszczyca**, **A. Matan**, *Kryterium sądowej kontroli samorządowych aktów prawa miejscowego* [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022; **J. Łętowski**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990; **P. Majczak**, **K. Sobieralski**, *Granice ochrony*

zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019; *Mały słownik języka polskiego*, red. **E. Sobol**, Warszawa 1995; **K. Małysa-Sulińska**, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019; **K. Marszał**, *Wpływ czynników zewnętrznych na samorząd terytorialny – analiza instrumentów ograniczających samodzielność jednostek samorządowych* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Warszawa 2012; **M. Masternak-Kubiak**, *Przesłanki zawieszania organów gminy i ustanawiania zarządu komisarycznego* [w:] *Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, J. Jabłoński, Wrocław 2018; **A. Matan, P. Palutek**, *Charakter prawny uzgodnienia planistycznego podejmowanego w trybie art. 24 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Causus” 2009/2; **W. Matczak**, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004; **W. Miemieć**, *Wybrane zagadnienia z problemów kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, FK 1994/3; **A. Misiejko**, *Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji. Analiza administracyjnoprawna*, Poznań 2020; **Z. Niewiadomski**, *Obrona przed nadmierną ingerencją nadzorcą* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011; Z. Niewiadomski, *Pojęcie samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011; **E. Ochendowski**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013; *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 2, red. **L. Etel**, LEX 2022; **A. Ostapski**, *Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego jako akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021/125; **A. Ostrowska**, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020; **M. Pacura**, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy*, LEX 2015; **W. Piątek**, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2021; **A. Piekara**, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Warszawa 2005; **K. Podgórski**, *Nadzór nad samorządem gminnym*, ST 1991/1–2; K. Podgórski, *Zagadnienia nadzoru*, ST 1995/6; *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. **Z. Kmeciać**, Warszawa 2006; *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. **T. Woś**, Warszawa 2017; *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. **W. Olszewski**, Warszawa 2016; **A. Pułło**, *Państwo prawne (uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP)*, „Studium Iuridicum” 1995/28; **R. Sawuła**, *Glosa do wyroku NSA z 2.07.1993 r.*, SA/Lu 598/93, ST 1994/10; R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z 14.05.2009 r.*, II GSK 929/08, OSP 2010/7–8; **I. Skrzydło-Niżnik**, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007; **M. Stahl**, *Akty nadzoru jako prawna forma działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013; M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013; **J. Starościak**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975; **J. Strzelecki**, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością wójta*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009/9; **K. Strzepak**, *Stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP 2011/2; **J. Sulimierski**, *Nadzór administracyjny nad samorządem terytorialnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Warszawa 2004; **R. Suwaj**, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014; *System Prawa Administracyjnego*, red. **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel**, t. 1, Z. Duniewska i in., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015; **A. Szewc**,

Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2008; **A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki**, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005; **A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki**, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012; **M. Szewc**, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, ST 1998/6; **M. Szewczyk**, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995; **K. Szlachetko**, *Postępowanie w sprawie nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *System Prawa Procesowego Administracyjnego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021; **J.P. Tarno**, *Kryteria nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Warszawa 2004; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, 2011; J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. **A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski**, LEX 2021; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. **P. Chmielnicki**, Warszawa 2022; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. **B. Dolnicki**, Warszawa 2021; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. **R. Hauser, Z. Niewiadomski**, Warszawa 2011; *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. **B. Dolnicki**, Warszawa 2012; *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. **S. Gajewski, A. Jakubowski**, Warszawa 2018; **A. Wierzbica**, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006; **A. Wiktorowska**, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; **P. Winczorek**, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000; **T. Woś**, *Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe*, PiP 1993/7; **S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński**, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; **J. Wróblewski**, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne 1969/62, seria I; **Z. Ziemiński**, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995; **K. Ziemiński**, *Czynności kontrolne a akty nadzoru – wyróżnianie i jego konsekwencje* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2016; K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005; K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005; K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji* [w:] *Formy aktywności terenowych organów administracji państwowej*, Poznań 1986; K. Ziemiński, *Podstawowe zasady funkcjonowania samorządu w świetle Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – próba oceny* [w:] *Ograniczenia samodzielności prawnej jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Ziemiński, L. Staniszevska, Poznań 2022; **J. Zimmermann**, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020; J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022; J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991/10; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, 2020; **E. Żelasko-Makowska**, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym: przyczyny i skutki zmian, prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016.

1.1. ISTOTA NADZORU NAD SAMORZĄDEM, UWARUNKOWANIA KONSTYTUCYJNE ORAZ WYNIKAJĄCE Z EKSL¹

1.1.1. NADZÓR NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM W ŚWIECIE ZASAD USTROJOWYCH

Właściwe sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym jest jednym z najważniejszych elementów charakteryzujących demokratyczne państwo prawa. Fundamentalna w państwie prawa zasada praworządności działań podmiotów publicznych, oznacza wymóg ich podejmowania na podstawie prawa oraz zgodnie z nim (art. 7 Konstytucji RP). Konsekwencją powierzenia przez państwo wykonywania części władztwa publicznego innym podmiotom jest jego odpowiedzialność za wykonywanie go w sposób i w granicach prawem wyznaczonych. Nadzór według kryterium legalności nad zdecentralizowanymi, wyposażonymi we władztwo publiczne podmiotami jest więc elementarnym obowiązkiem państwa prawa. Jednak granice jego wykonywania nie mogą zaprzeczać istocie decentralizacji, sednem której jest samodzielność wykonywania władztwa publicznego przez odrębne od państwa, działające we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność podmioty. Samorząd terytorialny, stanowiący najważniejszą, wręcz fundamentalną postać decentralizacji państwa, obejmujący zakresem podmiotowym wszystkich mieszkańców danego terenu, mający na własną odpowiedzialność realizować zasadniczą część zadań publicznych o znaczeniu tak lokalnym, jak i regionalnym, wyposażony musi być w niezbędną do tego samodzielność. Wyłącznie w przypadkach uzasadnionych potrzebą ochrony innych wartości może być ona ograniczana przez ustawodawcę (art. 4 ust. 4 w zw. z art. 8 ust. 1 EKSL), a nadzór jest jednym ze środków pozwalających na ograniczenie samodzielności samorządu.

W celu zapewnienia zgodności działań samorządu z prawem, państwo jednocześnie musi zapewnić zgodność z prawem działań organów nadzorczych (art. 8 ust. 1 EKSL), chroniąc w ten sposób samorząd przed nieuzasadnionym naruszaniem jego samodzielności. Gwarantuje to m.in. zasada sądowej ochrony samodzielności działań samorządu wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Zakres i sposób sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym będącym fundamentem zdecentralizowanego państwa prawa limitowane są treścią takich zasad ustrojowych, jak zasada decentralizacji, zasada praworządności, pomocniczości, samodzielności działań samorządu, sądowej jej ochrony oraz proporcjonalności, ze szczególnym uwzględnieniem tej ostatniej w kontekście sprawowania nadzoru nad nim².

¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

² Bliżej na temat zasad ustrojowych dotyczących funkcjonowania samorządu, w tym sprawowania nadzoru zob. np. K. Ziemiński, *Podstawowe zasady funkcjonowania samorządu w świetle Konstytucji oraz Europejskiej*

1.1.2. ISTOTA NADZORU W ZDECENTRALIZOWANYM PAŃSTWIE PRAWA

Istotą nadzoru jako takiego jest ingerencja w sposób funkcjonowania innych podmiotów (nadzorowanych) w zakresie wykonywanych przez nie zadań. Dopuszczalny zakres oraz formy ingerencji nadzorczej są odmienne w zależności od przyjętego modelu administrowania. Administracja typu scentralizowanego charakteryzuje się istnieniem, niekiedy nawet bardzo rozbudowanych struktur organizacyjnych, w ramach których poszczególne ogniwa pozbawione są jednak samodzielności w wykonywaniu zadań, pozostając w pełni uzależnionymi od podmiotów hierarchicznie nadrzędnych. Zastosowanie znajduje wówczas sprawowanie nadzoru określonego jako hierarchiczny bądź dyrektywalny³. Organy zajmujące pozycję organizacyjnie nadrzędnych mają wówczas praktycznie nieograniczoną możliwość ingerowania w działalność podmiotów podporządkowanych zarówno pod względem osobowym, jak i służbowym. Sprowadza się to do możliwości decydowania o sytuacji osób wykonujących określone funkcje w podmiotach podporządkowanych (zatrudnianie, awansowanie, decydowanie o wynagradzaniu, gratyfikowaniu itd.) określanej jako zależność osobowa, oraz nieograniczonej możliwości wydawania wiążących poleceń, w tym co do sposobów załatwiania danych spraw, a nawet sposobu załatwienia indywidualnej sprawy, określanej jako zależność służbowa.

W administracji typu zdecentralizowanego⁴ taka zależność *ex definitione* jest wykluczona. Poszczególne ogniwa struktur administracyjnych pozbawione są możliwości dowolnego oddziaływania tak osobowego, jak i służbowego, w tym zwłaszcza wpływania na sposób wykonywania zadań przez pozostałe, wyodrębnione nie tylko w sensie organizacyjnym, ale przede wszystkim prawnym, podmioty. Nie istnieje wówczas możliwość nieograniczonej ingerencji w działalność odrębnych podmiotów samodzielnie realizujących własne zadania i kompetencje. W celu zapewnienia samodzielności realizacji przez nie zadań prawodawca wyposaża poszczególne ogniwa administracji w odrębną od państwa podmiotowość publicznoprawną, a niekiedy także prywatnoprawną⁵. W ich działalność, zwłaszcza w sposób realizacji zadań, ingerować mogą wyłącznie wprost

Karty Samorządu Lokalnego – próba oceny [w:] *Ograniczenia samodzielności prawnej jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Ziemiński, L. Staniszevska, Poznań 2022, s. 13–48 oraz literatura tam przywoływana.

³ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 61.

⁴ Na temat decentralizacji zob. J. Starościak, *Prawo...*, s. 61 i n.; J. Korczak, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, S. Biernat i in., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 192 i n. oraz s. 244, a także literatura tam przywoływana; Z. Niewiadomski, *Pojęcie samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 125 i n. oraz literatura tam przywoływana.

⁵ Bliżej na temat podmiotowości prawnej samorządu zob. np. J. Korczak, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, s. 171 i literatura tam przywoływana; Z. Niewiadomski, *Pojęcie samorządu...*, s. 116 i n. oraz literatura tam przywoływana.

ustawowo lub na podstawie ustawy umocowane do tego pełniące funkcje organów nadzoru podmioty, prawem powszechnie obowiązującym ograniczone w możliwościach wkraczania w działalność podmiotów nadzorowanych według określonych kryteriów i to wyłącznie wobec spełnienia się ustawowo wskazanych przesłanek, w prawem dopuszczalnych formach (sposobach). Nadzór taki określany jest mianem nadzoru weryfikacyjnego⁶, wymagając powołania wyodrębnionych nie tylko w sensie organizacyjnym, ale także prawnym jednostek wyposażonych w możliwość samodzielnego realizowania ich zadań, ustawowo chronioną przede wszystkim przed nieograniczoną, nieuzasadnioną możliwością wkraczania nadzorczego przez organy administracyjne państwa. Nadzór sprawowany jest wówczas wyłącznie przez wyraźnie umocowane do tego podmioty, w formach oraz w przypadkach prawem przewidzianych.

Celem sprawowania nadzoru nad samorządem jako korporacją prawa publicznego jest zapewnienie zgodności jego działań z prawem, w tym możliwości reagowania na przypadki uchybiającej prawu bezczynności, a więc zaniechań wykonywania obowiązków. Nadto nadzór nad samorządem terytorialnym zapewniać ma także funkcjonalność, a więc sprawność i ciągłość oraz integrację jego działań z działaniami innych podmiotów władzy wykonawczej, w tym zwłaszcza administracji państwa, a także innych jednostek administracji samorządowej.

Wyznaczenie dopuszczalnych granic sprawowania przez państwo nadzoru nad samorządem limitowane jest rodzajem realizowanych zadań, uzasadniającym odmiennie scharakteryzowaną swobodę niezbędną do ich wykonywania. Obok zadań o charakterze lokalnym (gminnym i powiatowym) bądź regionalnym (wojewódzkim), określanych jako zadania własne samorządu⁷, w demokratycznym państwie prawa dopuszcza się także możliwość powierzenia samorządowi przez państwo swoich zadań, określanych jako zadania samorządowi zlecone⁸ bądź na samorząd delegowane⁹.

W art. 4 ust. 2 EKSL wskazano, że w zakresie realizacji zadań własnych społeczności lokalne powinny mieć pełną, nieograniczoną swobodę działania w każdej sprawie niewyłączonej z ich kompetencji lub niewchodzącej w zakres kompetencji innych organów władzy. Wymóg zapewnienia daleko idącej swobody w zakresie realizacji zadań własnych samorządu podkreślono już w Preambule Karty, wskazując, że społeczności

⁶ Por. zwłaszcza J. Starościk, *Prawo...*, s. 68 i n. oraz B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 44.

⁷ Bliżej na temat zadań własnych zob. np. P. Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 7, s. 249–258; M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 7, s. 186–218. Nadto zob. A. Misiejko, *Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji. Analiza administracyjnoprawna*, Poznań 2020, s. 135–239 (manuskrypt pracy doktorskiej).

⁸ Zob. np. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Plawecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 8 oraz literatura tam przywołana, s. 149–158, oraz T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 8, s. 218–237; P. Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 8, s. 258–285.

⁹ Por. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 5 EKSL.

lokalne „[...] korzystają z **szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji** [wyróżnienie – K.Z.], sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań [...]”. W art. 4 ust. 1 oraz 5 EKSŁ przewidziano możliwość przekazania społecznościom lokalnym w sposób zgodny z prawem także innych niż własne zadań i kompetencji, jednak w tym przypadku przy zapewnieniu samorządom „w miarę możliwości” (tak w art. 4 ust. 5 EKSŁ) pełnej swobody w dostosowywaniu sposobów wykonywania tych kompetencji do warunków lokalnych. Swoboda realizacji zadań własnych ma zatem z założenia charakter odmienny niż w przypadku zadań zleconych, podlegający w związku z tym odmiennej ochronie. Swoboda realizacji zadań własnych ma być pełna, a w przypadku zadań zleconych zapewniona musi być przynajmniej w zakresie możliwości dostosowywania sposobów ich realizacji do warunków lokalnych. Choć zapewnienie samodzielności realizacji zadań zleconych jest pożądane, to jednak może ona doznawać ograniczeń niewymagających uzasadnienia tego koniecznością szczególnej ochrony innych prawnie chronionych wartości, w danej sytuacji uznawanych za nadrzędne¹⁰. Wyprowadzane są stąd liczne dyrektywy w szczególności adresowane do ustrojodawcy oraz ustawodawcy jako formułujących podstawy prawne realizacji zadań tak własnych, jak i zleconych, a w konsekwencji także kształtujących podstawy prawne sprawowania nadzoru. Znalazło to odzwierciedlenie w Karcie, w szczególności w postanowieniach jej art. 8, którego tytuł w polskiej wersji językowej „Kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych”, wskutek niefortunnego tłumaczenia, nie odzwierciedla istoty wyrażonych w nim treści.

1.1.3. KONTROLA A NADZÓR

Kwestią wymagającą wstępnych ustaleń terminologicznych o doniosłym znaczeniu jest wzajemna relacja tytułowych pojęć w ujęciu prawnym. Pojęcia te nie są w doktrynie ujmowane w sposób jednolity, czemu sprzyjają liczne regulacje prawne przyjmowane przez polskiego ustawodawcę, nie dość jasno i konsekwentnie je odróżniające¹¹. W rezultacie część przedstawicieli doktryny przyjmuje, że są to terminy odnoszące się do różnych zakresowo pojęć¹², a część opowiada się za poglądem, w myśl którego

¹⁰ Zob. np. K. Ziemiński, *Podstawowe zasady funkcjonowania samorządu...*, s. 28 i n. oraz literatura tam przywoływana.

¹¹ Szerzej na temat problematyki kontroli i nadzoru oraz trudności tu występujących zob. np. A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984, zwłaszcza s. 119 i 142, a także M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, zwłaszcza s. 26 i 55 oraz literatura tam przywoływana. Nadto zob. także K. Ziemiński, *Czynności kontrolne a akty nadzoru – wyróżnianie i jego konsekwencje* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stabl*, Łódź 2016, s. 671–689. W przedmiocie kontroli i relacji pojęć kontroli i nadzoru zob. np. J. Strzelecki, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością wójta*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009/9, s. 287 i n. oraz literatura tam przywoływana.

¹² Tak np. P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 88, teza 1, s. 1116–1119. W innych opracowaniach autor ten do czynności nadzorczych zaliczył także działania takie

pojęcie nadzoru zakresowo obejmuje także kontrolę¹³. Zwolennicy tego ostatniego zaopatrywania wychodzą z założenia, że nadzoru nie można sprawować, nie dokonując uprzednio działań kontrolnych¹⁴. Ten ostatni pogląd nie jest co prawda dominujący¹⁵, jednak znajdować może uzasadnienie już choćby w regulacjach przyjętych w samorządowych ustawach ustrojowych. W rozdziałach dotyczących nadzoru nad działalnością j.s.t. odpowiednio w art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w. przewidziano możliwość m.in. żądania od nadzorowanych informacji i danych niezbędnych do wykonywania uprawnień nadzorczych, co stanowi podstawę kwalifikowania tych działań przez niektórych przedstawicieli doktryny jako szczególnego rodzaju czynności, podejmowanych w ramach sprawowanego nad samorządem nadzoru¹⁶. Pogląd o obejmowaniu zakresem pojęcia nadzoru także czynności kontrolnych czy wręcz kwalifikowania ich jako stanowiących szczególny rodzaj działań nadzorczych znajduje swoje źródło w funkcjonalnej współzależności tych działań. Z prakseologicznego punktu widzenia działania o charakterze kontrolnym w sposób oczywisty poprzedzać muszą podejmowanie działań nadzorczych. Racjonalne podejmowanie działań *stricte* nadzorczych powinno mieć charakter następczy w stosunku do czynności kontrolnych. Ujmowanie działań nadzorczych jako pewnego procesu stanowiącego prawem uregulowany ciąg odrębnych, kolejno po sobie następujących czynności, prowadzić może do ich kwalifikowania jako szczególnego rodzaju działań nadzorczych¹⁷.

W myśl dominującego obecnie poglądu doktryny działań tych nie należy jednak utożsamiać, ponieważ stanowią one kategorialnie różne zachowania. Elementem konstytutywnym pojęcia kontroli jest podejmowanie działań zmierzających do stwierdzenia zgodności badanego wycinka rzeczywistości z określonym stanem uznawanym za wzorcowy czy postulowany, który należy zapewnić bądź do osiągnięcia którego należy dążyć. **Działania kontrolne** stanowią zatem czynności mające służyć zgromadzeniu wiedzy niezbędnej do ustalenia (stwierdzenia) określonego stanu faktycznego. Charakter tych działań nie jest jednolity. Z punktu widzenia ich klasyfikacji jako form prawnych działania administracji stanowią czynności o charakterze materialno-technicznym zmierzające do ustalenia stanu faktycznego, a właściwie jego

jak m.in. żądanie informacji, a więc działania o charakterze *stricte* kontrolnym. Zob. np. P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, ST 2003/5, s. 25.

¹³ Tak np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 435. Zob. także J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 141.

¹⁴ Tak np. M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 284–295.

¹⁵ Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8.03.1990 r.*, PiP 1990/12, s. 54–55, a także B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, ST 1997/6, s. 45–53.

¹⁶ Zob. np. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem...*, 1993, s. 92 i n. oraz Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 1999, s. 160.

¹⁷ Bliżej na temat relacji działań nadzorczych i kontrolnych, jako podejmowanych w odmiennych formach zob. np. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji* [w:] *Formy aktywności terenowych organów administracji państwowej*, Poznań 1986, s. 171 i n.

zrekonstruowania w sposób odzwierciedlający stan rzeczywisty¹⁸. Są to działania takie jak np. analiza nagrań utrwalających posiedzenia organów czy analiza materiałów stanowiących podstawę rozstrzygnięć podejmowanych przez podmioty kontrolowane, a nawet analiza treści podjętych rozstrzygnięć. Do działań kontrolnych zalicza się także wszelkie działania o charakterze instrumentalnym w stosunku do czynności wyjaśniających, polegające na gromadzeniu niezbędnych danych, które mają stanowić podstawę dokonywania ustaleń faktycznych. Mogą to być zarówno niewładcze działania materialno-techniczne, takie jak zapoznanie się z dokumentacją utrwalającą sposób działania nadzorowanych, jak i działania o charakterze władczym, takie jak np. żądanie dostarczenia bądź udostępnienia danych, dokumentów bądź informacji, żądanie umożliwienia wstępu do pomieszczeń czy uczestniczenia w posiedzeniach organów itd.

Kolejną grupę działań kwalifikowanych jako kontrolne stanowią działania polegające na dokumentowaniu (utrwalaniu) poczynionych ustaleń faktycznych (protokoły, sprawozdania). Elementem końcowym jest podjęcie czynności wprost zmierzających do zrealizowania celu kontroli, tj. stwierdzenia zgodności ustalonego stanu faktycznego ze stanem wzorcowym, a w przypadku stwierdzenia uchybień, wskazania stwierdzonych naruszeń, nieprawidłowości czy też innych odstępstw od stanu postulowanego¹⁹. Dokonywanie stosownych ustaleń w tym zakresie nie stanowi odrębnej formy prawnej działania administracji, lecz w istocie swej zabieg intelektualny, którego rezultaty zostają odzwierciedlone w drodze czynności materialno-technicznych, takich jak np. sporządzenie protokołu pokontrolnego czy innego dokumentu zawierającego wnioski pokontrolne, a w przypadku dokonywania działań kontrolnych przez organ wyposażony także w kompetencje nadzorcze, stanowiąc wówczas element rozstrzygnięcia nadzorczego odzwierciedlony w jego uzasadnieniu.

Istotą nadzoru natomiast jest podejmowanie stanowiących reakcję na nieprawidłowości stwierdzone w rezultacie dokonanej kontroli działań, które mają doprowadzić do zapewnienia zgodności stanu rzeczywistego ze stanem postulowanym. Mają one charakter działań wkraczających²⁰, takich jak np. stwierdzenie nieważności albo uchylenie bądź zmiana wadliwych rozstrzygnięć, podejmowanie działań zastępczych w przypadkach, gdy podmiot nadzorowany zaniechał wykonywania obowiązków, prewencyjne wstrzymanie wykonalności rozstrzygnięć do czasu przesądzenia o ich ewentualnej wadliwości, podejmowanie środków o charakterze personalnym, takich jak np. zawieszenie, rozwiązanie czy odwołanie organu dopuszczającego się naruszeń

¹⁸ Zob. J. Sulimierski, *Nadzór administracyjny nad samorządem terytorialnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Warszawa 2004, s. 240.

¹⁹ Zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 434.

²⁰ Zob. np. M. Masternak-Kubiak, *Przesłanki zawieszania organów gminy i ustanawiania zarządu komisarycznego* [w:] *Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, J. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 440.

prawa. Stanowią one zatem pod względem prawnym zróżnicowane, wywołujące odmienne konsekwencje prawne, działania o charakterze władczym²¹.

Na organy nadzoru obok obowiązków *stricte* nadzorczych nakładane są niekiedy także obowiązki podejmowania działań mających wzmocnić efektywność działań nadzorczych, w tym poprzez zapobieganie naruszeniom w przyszłości, polegających na prowadzeniu w stosunku do nadzorowanych czynności o charakterze informacyjnym, edukacyjnym i innym, takich jak np. publikowanie orzeczeń nadzorczych, informowanie o rezultatach przeprowadzonych kontroli, sygnalizowanie stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie materiałów edukacyjnych itd. Działan takich, choć trudno przecenić ich znaczenie, nie można jednak kwalifikować jako *stricte* nadzorczych²² w rozumieniu powyżej przedstawionym.

Podsumowując, nie każde działanie organów nadzoru może być wprost kwalifikowane jako jego sprawowanie. Niezależnie od umocowania do podejmowania działań o charakterze *stricte* nadzorczym, organy nadzorcze umocowane mogą być także do podejmowania działań o charakterze kontrolnym. Działania nadzorcze w ścisłym rozumieniu mają charakter działań wkraczających, które bezpośrednio mają prowadzić do zgodności stanu rzeczywistego ze stanem postulowanym. W przypadku działań prawem uregulowanych nadzór dotyczy w szczególności zapewnienia zgodności z podstawą prawną ich podjęcia, a ewentualnie także według innych prawem przewidzianych kryteriów.

W świetle Konstytucji RP wyjaśnienia wymagają regulacje dotyczące obowiązkowego zasięgania stanowiska innych organów, jako mającego zapewnić spójność działań organów samorządu, funkcjonujących na różnych poziomach podziału terytorialnego oraz zgodność ich działań z działalnością organów wykonawczych państwa. Zajęcie stanowiska jest przejawem obowiązkowego współdziałania określonego także jako współkompetencja, mogącego przybierać różną postać, np. zatwierdzenia, uzgodnienia czy też zaopiniowania. Regulacje dotyczące zajęcia stanowiska zawarte zostały w samorządowych ustawach ustrojowych w rozdziałach dotyczących nadzoru, co zdaje się wskazywać na kwalifikowanie ich przez ustawodawcę jako przejawu sprawowania nadzoru. Wnioskując z systematyki tych ustaw (*argumentum a rubrica*), należałoby przyjąć, że kwalifikowane one są jako formy działań nadzorczych. Odpowiednio w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. przewidziano, że obowiązek zasięgnięcia stanowiska może także dotyczyć stanowiska zajmowanego przez organy stanowiące j.s.t., a więc podmioty bez wątpliwości niezakwalifikowane przez ustawodawcę jako organy nadzoru. Nadto w innych niż ustrojowe ustawach spotykamy

²¹ Bliżej na temat charakterystyki działań prawnych o charakterze władczym zob. np. K. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 117–118 oraz literatura tam przywoływana.

²² Znaczenie tych środków podkreśla się także w literaturze niemieckiej, jednak nie kwalifikując ich jako *stricte* nadzorczych. Zob. np. K. Lange, *Kommunalrecht*, Tübingen 2013, s. 1142 i n. oraz literatura tam przywoływana.

liczne przypadki zobowiązujące organy j.s.t. do zasięgnięcia stanowiska organów innych, niebędących konstytucyjnymi organami nadzoru. Zagadnienia te poddane zostaną szczegółowym analizom w dalszej części niniejszego rozdziału.

1.1.4. NADZÓR W ŚWIECIE POSTANOWIEŃ EKSL

Artykuł 8 EKSL dotyczy nie tyle kontroli, co właśnie nadzoru sprawowanego przez administrację, a więc władzę wykonawczą nad samorządem terytorialnym, a nie kontroli sprawowanej nad samorządem przez władzę sądowniczą. Odwołano się tu wprost do kanonu nadzoru weryfikacyjnego sprawowanego nad samorządem bezpośrednio przez organy wykonawcze państwa albo pośrednio przez inne podmioty wyposażone przez państwo w odpowiednie kompetencje nadzorcze. Mogą to być organy państwa zarówno o charakterze centralnym, jak i regionalnym, a także wyposażone w kompetencje nadzorcze organy samorządu terytorialnego wykonujące je wówczas jako zadania przez państwo im zlecone, z czym spotkać można się w systemach prawnych innych państw²³.

W art. 8 ust. 1 EKSL wskazano, że podstawą prawną działań nadzorczych ma być konstytucja bądź ustawa, a więc wyłącznie najwyższe rangą, pochodzące od władzy ustawodawczej akty prawotwórcze. Odnotować należy w tym kontekście, że w Karcie wyraźnie odróżnia się bardziej ogólne pojęcie podstaw prawnych od podstaw wyrażonych w konstytucji bądź ustawach (por. np. art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 EKSL). Nie chodzi tu wyłącznie o podkreślenie rangi tych aktów (konstytucji i ustaw) w systemie źródeł prawa, ale przede wszystkim o wskazanie, że chodzi o akty pochodzące od organów władzy ustawodawczej, co równoznaczne jest z wykluczeniem dopuszczalności kształtowania podstaw prawnych sprawowania nadzoru nad samorządem przez organy władzy wykonawczej.

W art. 8 ust. 2 zdanie pierwsze EKSL przesądza, że wszelki nadzór administracyjny nad działalnością samorządu ma na celu zapewnienie przestrzegania prawa oraz zasad konstytucyjnych. Wskazanie, że nadzór nad samorządem realizującym zadania własne sprawowany powinien być nie tylko w celu zapewnienia przestrzegania prawa, ale także zasad konstytucyjnych, podyktowane było potrzebą wyraźnego podkreślenia, iż chodzi tu o zgodność działań samorządu nie tylko z normami wyraźnie wyrażonymi w przepisach oraz normami z nich wywodzonymi drogą powszechnie przyjmowanych reguł wykładni²⁴, ale także z wartościami wyrażonymi w przyjętych zasadach ustrojowych, których realizację gwarantować ma demokratyczne państwo prawa. Znajdować mają one odzwierciedlenie w przyjętym systemie norm prawa,

²³ Por. K. Lange, *Kommunalrecht*, s. 1137 i n. oraz literatura tam przywoływana.

²⁴ Na temat zasad jako wypowiedzi normatywnych o szczególnym charakterze zob. np. Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 70 i literatura tam przywoływana.

stanowiąc jego uzasadnienie aksjologiczne²⁵. Rozwiano w ten sposób wątpliwości mogące zrodzić się wskutek odmiennego traktowania zasad ustrojowych w systemach poszczególnych państw. Przesądono, że bez względu na to, czy będą one wprost kwalifikowane jako normy obowiązującego porządku prawnego, czy też jako szczególnie doniosłe wartości charakteryzujące współczesne, demokratyczne państwa prawa, mają być respektowane przez wszystkie organy państwa oraz instytucje²⁶, w tym przez organy samorządu, a także organy sprawujące nad nimi nadzór. Zasady wyrażone w Konstytucji RP wprost oraz te, do których polski ustrojodawca ogólnie się odwołuje, z różnych powodów nie podejmując jednak choćby próby ich definiowania, wypełnia treścią orzecznictwo sądów i trybunałów, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, a także doktryna. Kwalifikowane są one wprost albo w sposób dorozumiany, jako stanowiące źródło metanorm²⁷ nakazujących respektowanie wartości stanowiących uzasadnienie aksjologiczne systemu prawa²⁸. Wskazanie w art. 8 ust. 2 EKSL konstytucyjnych zasad jako odrębnego źródła wzorców działań samorządu terytorialnego, podlegających weryfikacji nadzorczej w polskim systemie prawnym, wobec dość powszechnego przyjmowania zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ich charakteru normatywnego, zdaje się nie mieć większego znaczenia²⁹.

W zdaniu drugim art. 8 ust. 2 EKSL przewidziano dopuszczalność poszerzenia nadzoru sprawowanego przez hierarchicznie nadrzędne organy administracji (organy wyższego szczebla) o możliwość stosowania w odniesieniu do realizacji zadań zleconych, także kryterium celowościowego. Wyrażne wskazanie dopuszczalności stosowania tego kryterium wyłącznie w odniesieniu do zadań zleconych prowadzi do wniosku, że w przypadku realizowania przez samorząd zadań własnych, nadzór taki jest wykluczony, a zatem w odniesieniu do nich nadzór jednoznacznie ograniczony ma być do sprawowania go wyłącznie z punktu widzenia legalności³⁰.

²⁵ Bliżej na temat wartości jako podstaw obowiązkiwania prawa zob. np. Z. Ziemiński, *O stanowieniu...*, s. 89 i n.

²⁶ Zob. np. P. Majczak, K. Sobierski, *Granice ochrony zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 477 i n., a także K. Strzępek, *Stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP 2011/2, s. 6–16, a zwłaszcza s. 8.

²⁷ Por. np. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 73–93.

²⁸ Zob. np. A. Pułło, *Państwo prawne (uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP)*, „Studium Iuridicum” 1995/28, s. 123; A. Jamróz, *Kilka uwag o wartości normatywnej preambuły konstytucyjnych* [w:] *Prawo, administracja, obywatele: Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 107–108; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 19. Por. wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997/5–6, poz. 64.

²⁹ Tak np. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 13–14. Zob. np. uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

³⁰ Tak np. J. Korczak, *Samorząd terytorialny w Konstytucji...*, s. 245 i n.; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 61–62.

Szczególnego znaczenia w kontekście nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym nabiera art. 8 ust. 3 EKSL, wyrażający fundamentalną zasadę proporcjonalności nadzoru. W myśl tejsz zasady nadzór sprawowany ma być „[...] z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli [nadzoru – przypis K.Z.], a znaczeniem interesów, które ma chronić”. Regulacje dotyczące sprawowania nadzoru powinny zatem przewidywać możliwość wkraczania przez organy nadzoru, z uwzględnieniem charakteru stwierdzonego naruszenia oraz jego doniosłości (wagi) z punktu widzenia zagrożeń dla interesów, ochronie których ma służyć. Z zasady proporcjonalności działań nadzorczych wywieść należy wniosek, że organy nadzoru powinny dysponować możliwością wkraczania wyłącznie w przypadkach stwierdzenia naruszeń wymagających ingerencji, a nadto podejmowania działań wyłącznie w zakresie i w sposób niezbędnych dla zlikwidowania zagrożeń, jakie stanowią dla wartości prawem chronionych („interesów” art. 8 ust. 3 EKSL). Organ nadzoru, decydując o podjęciu działań nadzorczych oraz zastosowaniu konkretnego środka nadzorczego, zobowiązane są brać pod uwagę wszelkie wartości chronione systemem obowiązującego prawa. Dotyczy to zwłaszcza legalności, tj. podejmowania działań na podstawie prawa i zgodnie z nim, interesów mieszkańców, państwa, a także w jednakowej mierze interesów samego samorządu, w tym zwłaszcza stanowiącą istotę samorządności samodzielność realizacji jego zadań, nie pomijając odmiennego jej zakresu wynikającego z charakteru podejmowanych działań (własne bądź złecone), odmiennych form ich realizacji oraz konieczności zapewnienia funkcjonalności samorządu, a wreszcie ochrony samego samorządu przed skutkami niezgodnych z prawem działań jego organów³¹.

Zapewnienie realizacji zasady proporcjonalności nadzoru wymaga zróżnicowania przez ustawodawcę form ingerencji w sposób pozwalający na ich dobór, z uwzględnieniem rodzaju oraz wagi naruszeń prawa oraz zobowiązania organów nadzoru do stosowania środków najłagodniejszych, najmniej ingerujących w swobodę działania samorządu, zapewniających jednak osiągnięcie celu nadzoru, tj. wyeliminowanie stanowiących konsekwencję wadliwych działań samorządu zagrożeń dla prawem chronionych interesów.

Z punktu widzenia sprawowania nadzoru istotne jest ustalenie, czy organy mają działać zgodnie z zasadą oficjalności, a więc z urzędu, czy też działać powinny wyłącznie na wniosek bądź też także na wniosek. Już w tytule art. 8 EKSL oraz jego ust. 1 wskazano, że chodzi o nadzór sprawowany przez władzę wykonawczą („kontrola administracyjna”), która z założenia działać ma stosownie do zasady oficjalności. Przywoływany jako cecha szczególna administracji, inicjatorski charakter jej działań³²,

³¹ K. Lange, *Kommunalrecht*, s. 1119 oraz literatura tam przywoływana.

³² Zob. np. J. Starościak, *Prawo...*, s. 10, a także E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 28 oraz J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 11. Nadto zob. także Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 36 i n. oraz literatura tam przywoływana.

oznacza prawo, ale i obowiązek podejmowania działań z własnej inicjatywy we wszystkich przypadkach tego wymagających, co przemawia na rzecz opowiedzenia się za oficjalnością podejmowania działań nadzorczych. Nie wyklucza to jednak możliwości sygnalizowania organom nadzoru potrzeby wkraczania nadzorczego, jednak to do organów nadzoru należy decyzja, czy podejmować takie działania, a więc nie mają one obowiązku działania wskutek każdego pochodzącego od podmiotów zewnętrznych sygnału co do nieprawidłowości działań podmiotów nadzorowanych.

Z punktu widzenia sprawowania nadzoru w świetle zasady proporcjonalności, określanej też jako zasada adekwatności nadzoru, istotne jest przesądzenie, czy organy nadzoru mają obowiązek wkraczania w każdym przypadku stwierdzonego naruszenia, czy też wyłącznie w przypadkach naruszeń wymagających tego z uwagi na potrzebę eliminowania zagrożeń dla gwarantowanych przez państwo wartości (interesów). Sednem jest ustalenie, czy organy nadzoru, zgodnie z zasadą legalizmu, obowiązkowo mają wkraczać w każdym przypadku stwierdzonych naruszeń, czy też stosownie do zasady oportunistu to organy nadzorcze, działając w ramach dyskrecyjnych, przesądzą o zasadności wkraczania. Zasada proporcjonalności nadzoru przemawia na korzyść stanowiska, w myśl którego organy nadzoru wkraczać powinny wyłącznie w przypadkach stwierdzenia naruszeń tego wymagających, a więc to od ich oceny zależeć powinno, czy w konkretnym przypadku zasadne jest podjęcie działań wkraczających³³. Jednym z kryteriów, jakimi kierować mają się organy nadzoru przesądzające o zasadności wkraczania nadzorczego, jest istnienie wymagającego interwencji państwa zagrożenia dla wartości (interesów) prawem chronionych. Miarą istotności stwierdzonych naruszeń jest stopień stwarzanych przez nie zagrożeń dla wartości prawem gwarantowanych.

Stosownie do zasady proporcjonalności nadzoru organy nadzoru powinny mieć zapewnioną przez ustawodawcę możliwość wkraczania w sposób zróżnicowany, z uwzględnieniem zarówno wagi naruszeń prawa, jakich dopuścił się samorząd, jak i rangi oraz skali interesów, które mogą doznać uszczerbku w wyniku nieprawidłowych działań samorządu.

Konieczność zróżnicowania form ingerencji nadzorczej znalazła odzwierciedlenie przede wszystkim w katalogu środków nadzoru pozostających do dyspozycji organów nadzoru (o czym mowa dalej)³⁴.

³³ Por. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 142 i n.

³⁴ Na temat typów środków nadzoru zob. np. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem...*, 1993, s. 92–120, a także B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018, s. 242 i n.

1.2. SYSTEM ŚRODKÓW NADZORU PRZYJĘTY PRZEZ POLSKIEGO PRAWODAWCĘ

1.2.1. PRZEDMIOT NADZORU

Przedmiot nadzoru stanowią publicznoprawne działania organów samorządu terytorialnego podejmowane w formie rozstrzygnięć (uchwał³⁵ bądź zarządzeń organów j.s.t.³⁶) w celu realizacji zadań powierzonych samorządowi³⁷. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazać można orzeczenia, w myśl których nadzorowi poddane są nie tylko uchwały i zarządzenia organów j.s.t., ale także organów jednostek pomocniczych³⁸. Zakresem przedmiotowym nadzoru objęte są także niektóre przypadki nierealizowania przez organy samorządu jego obowiązków (zaniechania)³⁹. W literaturze przyjmuje się, że realizacja całości zadań publicznych przez samorząd jest obowiązkowa. Jednakże prawodawca nie w każdym zakresie zadań powierzonych samorządowi przewiduje obowiązek podejmowania w związku z tym określonych działań. Nie można pomijać faktu, że część zadań samorządu ma z założenia charakter fakultatywny, a część charakter obligatoryjny⁴⁰. Nawet w przypadku zadań obligatoryjnych występują sytuacje, w których prawodawca, niezależnie od ogólnego obowiązku ich realizowania, zobowiązuje wprost organy samorządu do podejmowania określonych działań w określonej formie, a niekiedy przewiduje wręcz obowiązek podejmowania rozstrzygnięć o określonej treści w określonym czasie. Odmienny sposób artykułowania przez prawodawcę obowiązku realizacji zadań wymaga odmiennych regulacji dotyczących działań nadzorczych. W niektórych przypadkach nierealizowania

³⁵ Bliżej na temat zróżnicowanego charakteru uchwał zob. np. J. Dobkowski, *Zróżnicowanie charakteru prawnego uchwał rady gminy (uwagi de lege lata)*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010/2(16), s. 57–68.

³⁶ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 91, s. 942–958; P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze...*, s. 23–33, a zwłaszcza s. 29–30 oraz P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 117–137 oraz literatura tam przywoływana. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 7.09.2022 r., P-1.4131.270.2022.KN.

³⁷ Za szerokim rozumieniem przedmiotu uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. opowiedział się Trybunał Konstytucyjny. Zob. np. wyrok TK z 9.12.2003 r., P 9/02, OTK-A 2003/9, poz. 100. Bliżej na temat podstaw nadzoru w odniesieniu do działań w formie uchwał i zarządzeń zob. np. P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze...*, s. 23–33.

³⁸ Zob. np. wyrok NSA z 9.04.2008 r., II OSK 127/08, LEX nr 470940.

³⁹ Szerzej na temat zakresu przedmiotowego sprawowania nadzoru zob. np. A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 91, tezy 5–12, s. 944–948, a także P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 91, s. 1165–1166. Zob. także K. Podgórski, *Zagadnienia nadzoru*, ST 1995/6, s. 75–79, gdzie autor akcentuje wyłączenie spod nadzoru przypadków stosowania przez organ j.s.t. form cywilnoprawnych, a także M. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, ST 1998/6, s. 16, gdzie autor wskazuje, że nadzorem objęte są wyłącznie uchwały z elementem władczym.

⁴⁰ Zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 232 i n. oraz literatura tam przywoływana, a także Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, s. 143 i n. oraz literatura tam przywołana.

obowiązku konkretnego działania organy nadzoru mają możliwość, ale i obowiązek podjęcia działań przymuszających, a w ostateczności zastępczego wykonania zaniechanego obowiązku⁴¹.

W szczególnych przypadkach przedmiot nadzoru stanowią wprost organy samorządu dopuszczające się istotnego, powtarzającego się naruszenia prawa. Organy nadzoru mają wówczas do dyspozycji środki określane jako personalne (osobowe). Nadzorowi poddany jest wówczas całokształt działań organów samorządu mogących skutkować zastosowaniem takich środków jak rozwiązanie organu stanowiącego, odwołanie organu czy organów, zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego oraz związana z tym konieczność ustanowienia i powołania osób pełniących funkcje organów samorządu.

Wskazane w art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 2 u.s.w. uchwały i zarządzenia podlegające nadzorowi stanowią zasadniczo akty o charakterze publicznoprawnym. Nadzorem nie są objęte co do zasady oświadczenia organów o charakterze cywilnoprawnym, choć sprawa nie jest do końca oczywista⁴². Są to zasadniczo działania organów j.s.t. wywołujące skutki publicznoprawne, w szczególności akty normatywne zawierające źródło tak prawa powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązującego, a także inne akty, w tym o niedającym się bliżej zdefiniować charakterze⁴³. W praktyce wątpliwości budzi to, czy nadzorowi podlegają wszystkie akty pochodzące od organów wykonawczych, w tym zwłaszcza od wójta (burmistrza, prezydenta), bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Dyskusyjne jest, czy także akty dotyczące spraw majątkowych gminy, jak np. zarządzenie o zbyciu nieruchomości, objęte są nadzorem⁴⁴.

Spod nadzoru nad j.s.t. wprost wyjęto działania organów tych jednostek i ich związków, podejmowane w formie decyzji indywidualnych wydawanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Środki kontroli instancyjnej oraz nadzoru pozainstancyjnego w tych sprawach regulują przepisy odrębne (art. 102 u.s.g. oraz art. 90 u.s.p., a także art. 88 u.s.w.).

⁴¹ Bliższe uwagi dotyczące środków nadzoru stosowanych w wypadku zaniechań przez organy samorządu zob. w rozdziale dotyczącym środków nadzoru stosowanych na wypadek zaniechań wykonywania obowiązków przez samorząd.

⁴² Za dopuszczalnością nadzoru nad wszystkimi tego typu środkami wypowiedział się np. J.P. Tarno, *Kryteria nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Samorząd...*, red. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, s. 251 i n. oraz P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze...*, s. 89–90, a także P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, s. 1135–1138. Nadto zob. także B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 91, teza 6, s. 944–945.

⁴³ Za możliwością nieograniczonego wręcz sprawowania nadzoru wypowiada się np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 327.

⁴⁴ Np. zdaniem P. Chmielnickiego nadzorem objęte są wyłącznie te czynności, co do których prawodawca wymaga ich podjęcia w formie „zarządzenia”. Zob. P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze...*, s. 23–33, a zwłaszcza s. 29–30 oraz P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 130–135. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 7.09.2022 r., P-1.4131.270.2022.KN.

1.2.2. KRYTERIA NADZORU

Kryteria sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym przesądzo w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, ograniczając je do legalności. Ustrojodawca polski nie skorzystał z przewidzianej w art. 8 EKSL możliwości różnicowania kryteriów nadzoru w zależności od rodzaju realizowanych przez samorząd zadań⁴⁵. Ograniczając nadzór do kryterium legalności, także w odniesieniu do zadań zleconych, nie tyle spełniono określone w art. 8 EKSL wymogi dotyczące nadzoru, ale wręcz wykroczo ponad nie. Wprowadzenie do Konstytucji RP tego ograniczenia stanowiło w polskim systemie prawa samorządowego nową jakość. Pierwotnie ustawa o samorządzie terytorialnym⁴⁶, nawiązując do wyrażonych w EKSL standardów, w odniesieniu do całości zadań samorządu przewidywała nadzór na podstawie kryterium legalności (art. 85 ust. 1 u.s.t.), w odniesieniu do zadań zleconych, zastrzegając jednak możliwość sprawowania nadzoru także na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności (art. 85 ust. 2 u.s.t.). Rezygnacja przez ustrojodawcę z dopuszczenia sprawowania nadzoru nad realizacją zadań zleconych na podstawie innych niż legalność kryteriów wyklucza możliwości wprowadzania ich przez ustawodawcę. Wyrazem tego są zmiany ustawy o samorządzie gminnym wprowadzone po wejściu w życie Konstytucji RP, uchylające przepisy dopuszczające możliwość sprawowania nadzoru na podstawie innych niż legalność kryteriów⁴⁷. Przykładowo nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z 2001 r. uchylono art. 85 ust. 2 oraz art. 95 u.s.g.⁴⁸, które w odniesieniu do realizacji zadań zleconych przewidywały możliwość stosowania środków nadzoru według poszerzonego katalogu kryteriów, zgodnie z art. 8 ust. 2 EKSL.

Pogląd o konstytucyjnie dopuszczalnym nadzorze nad samorządem terytorialnym wyłącznie na podstawie kryterium legalności wobec przejrzystości postanowień art. 171 ust. 1 Konstytucji RP w orzecznictwie sądowoadministracyjnym⁴⁹ oraz w doktrynie jest

⁴⁵ Blżej na temat charakterystyki zadań własnych i zleconych zob. także J. Zimmermann, *Prawo...*, 2020, s. 263 i n.

⁴⁶ Po nowelizacji z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126) ustawa o samorządzie gminnym.

⁴⁷ Nowelizacją z 2001 r. wykreślono w art. 85 u.s.g. ust. 2 oraz uchylono art. 95 u.s.g. (art. 1 ustawy z 11.04.2001 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).

⁴⁸ Ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

⁴⁹ Zob. np. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 338; W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2013, art. 171, s. 216–229, a także M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 171, s. 630. Nadto B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 171, s. 519–521. Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 11.07.2017 r., III SA/Kr 496/17, LEX nr 2320550 oraz wyrok NSA z 20.01.2021 r., III OSK 2935/21, LEX nr 3117818, a nadto wyrok NSA z 8.06.2010 r., II OSK 642/10, LEX nr 599387.

dominujący. W doktrynie wskazuje się wręcz, że jest to jedno z najważniejszych osiągnięć prawa samorządowego⁵⁰, choć nie w pełni konsekwentnie. Większość przedstawicieli doktryny zgodnie twierdzi, że inne niż legalność kryteria są w świetle Konstytucji RP wykluczone⁵¹. Można jednak sporadycznie spotkać w literaturze, a także w orzecznictwie stanowisko wprost bądź pośrednio dopuszczające także nadzór celowościowy⁵².

Podkreślenia wymaga, że przez kryterium zgodności z prawem rozumieć należy nie tylko zgodność z ustawami, ale także z uwzględnieniem pozostałych źródeł prawa oraz ich hierarchicznej budowy⁵³.

1.2.3. ORGANY NADZORU

W początkowym okresie transformacji ustrojowej z ostatniej dekady ubiegłego stulecia, organy nadzoru nad samorządem wskazywał art. 86 u.s.g. Obowiązująca wówczas Konstytucja z 1952 r. nie przewidywała żadnych regulacji dotyczących nadzoru. Kwestie te całościowo uregulowano wskazanym przepisem, do którego odsyłał art. 74 Małej Konstytucji⁵⁴ wskazujący, że sprawy dotyczące samorządu są materią podlegającą regulacjom ustawowym. Konstytucyjne uregulowanie kwestii dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym nastąpiło w Konstytucji RP z 1997 r., w rozdziale VII dotyczącym samorządności terytorialnej, w którym odrębny przepis w całości poświęcono nadzorowi (art. 171 Konstytucji RP), podkreślając w ten sposób doniosłość tej materii dla ustrojodawcy. Konstytucyjnie wskazane jako nadzorcze organy to organy administracji rządowej, w tym organ centralny (Prezes Rady Ministrów) oraz organy terenowe (województwie), a także organy administracji państwa o kompetencjach szczególnych, specjalnie powołane w celu sprawowania nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego, tj. regionalne izby obrachunkowe, niewchodzące w skład struktury administracji rządowej⁵⁵.

⁵⁰ Tak np. B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, ST 2015/3, s. 62–63, a także E. Żelasko-Makowska, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym: przyczyny i skutki zmian, prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 542.

⁵¹ Zob. np. B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 85, s. 919–921, a także P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 85, s. 1103–1109, a także G. Jyż [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, art. 85 pkt 9, s. 783–784.

⁵² Zob. np. A. Wiktorowska, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 327, gdzie autorka wskazuje jako przykładowe, dotyczące nadzoru celowościowego, regulacje, które bardziej dotyczą kontroli, a nie nadzoru. Zob. także A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Warszawa 2005, s. 172.

⁵³ Por. wyrok SN z 8.01.1993 r., III ARN 83/92, LEX nr 1424998.

⁵⁴ Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

⁵⁵ Szczegółowy wykaz podmiotów objętych zakresem działania regionalnych izb obrachunkowych oraz zakres przedmiotowy ich działania wyrażono w art. 1 ust. 2 u.r.i.o.

Tym samym w Konstytucji RP przewidziano zamknięty katalog organów nadzoru, tj. Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe, jako organy właściwe w zakresie spraw finansowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP)⁵⁶. Choć przepis ten, powtarzając już obowiązujące regulacje wyrażone w art. 86 u.s.g., a następnie w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych z 1992 r., nie wprowadził zmian w tym zakresie, to jednak konstytucjonalizacja tych postanowień stanowi nową, istotną jakość w polskim systemie prawa⁵⁷.

Podniesienie tych regulacji do rangi konstytucyjnej wyklucza możliwość dokonywania zmian w tym zakresie przez ustawodawcę. W Konstytucji RP nie tylko nie znajdujemy podstaw do poszerzania katalogu organów nadzorczych drogą ustawową, ale zawarte w niej postanowienia wskazują wręcz na wyraźną wolę ustrojodawcy całkowitego wyeliminowania takiej możliwości. Wskazuje na to w szczególności art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, którym w kompetencje do stosowania najdalej idącego środka nadzoru w postaci rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego wyposażono Sejm. Regulację taką już wcześniej zawarto w ustawie o samorządzie gminnym (art. 96 ust. 1). Konstytucyjne zastrzeżenie tej kompetencji dla Sejmu wskazuje na wolę ustrojodawcy do przypisania temu rozwiązaniu szczególnej rangi. Nie wskazując w art. 171 Konstytucji RP, w całości dotyczącym nadzoru, Sejmu jako organu nadzoru, ustrojodawca powierzył mu jednak szczególną kompetencję stanowiącą przejaw sprawowania funkcji o charakterze nadzorczym⁵⁸. Najdalej idący środek nadzorczy konstytucyjnie zastrzeżono zatem nie dla organów administracji, ale dla organu władzy ustawodawczej. Ranga i charakter organu, który wyposażono w tę kompetencję, oraz uznanie przez ustrojodawcę, że wymagało to uregulowania wprost w Konstytucji RP, z jednej strony wyklucza możliwość ustawowego powierzania tego środka innym organom, w tym także wskazanym wprost w Konstytucji RP jako organy nadzoru, z drugiej wyklucza możliwość wyposażenia Sejmu w dalsze kompetencje nadzorcze, gdyż te zastrzeżono dla organów wskazanych w ustawie zasadniczej wprost jako organy nadzoru.

Regulacja z art. 171 ust. 3 Konstytucji RP stanowi podstawę sformułowania doniosłego, jednoznacznego, wniosku istotnie wzmacniającego argumentację przemawiającą na rzecz stanowiska, że wolą ustrojodawcy jest zastrzeżenie funkcji nadzorczych wyłącznie dla organów konstytucyjnie wskazanych jako organy nadzoru, z jednym tylko wyrażonym wprost w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP wyjątkiem. Skoro powierzenie funkcji nadzorczej organowi innemu niż konstytucyjny organ nadzoru wymagało wyraźnego wskazania tego w ustawie zasadniczej, a nadto najdalej idący

⁵⁶ Wyłączność tych organów, jako organów nadzoru, potwierdza orzecznictwo. Por. np. wyrok NSA z 7.12.2018 r., II OSK 2679/18, LEX nr 2614499; zob. także np. B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, red. P. Tuleja, 2019, art. 171, pkt 4 i 5, s. 519–521, a także M. Safjan, L. Bosek [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 171, uwaga 17, s. 880–885.

⁵⁷ Zwraca na to także uwagę np. J. Korczak, *Samorząd terytorialny w Konstytucji...*, s. 190.

⁵⁸ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 594–595.

środek nadzoru konstytucyjnie powierzono organowi władzy ustawodawczej, to za absolutnie niedopuszczalną uznać należy możliwość powierzania funkcji nadzorczych drogą ustawową organom innym niż konstytucyjne organy nadzoru, a także przewidywania możliwości cedowania przez organy nadzoru swoich kompetencji nadzorczych na organy inne niż konstytucyjne organy nadzoru⁵⁹.

1.2.3.1. KOMPETENCJE NADZORCZE PREZESA RADY MINISTRÓW JAKO ORGANU NADZORU

O kompetencjach nadzorczych Prezesa Rady Ministrów traktuje nie tylko art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, ale także art. 148 pkt 6 Konstytucji RP wskazujący, że jednym z jego zadań jest sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji RP oraz ustawach. Form sprawowania nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów nie uregulowano jednak w Konstytucji, ale w samorządowych ustawach ustrojowych, a konstytucyjną granicą sprawowania nadzoru, bez względu na to, jaki organ go sprawuje, jest kryterium legalności.

Do kompetencji nadzorczych Prezesa RM należą takie działania, jak możliwość wnioskowania do Sejmu o rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.), a w przypadku zastosowania przez Sejm tego środka – wyznaczenie osoby, która pełnić będzie w przypadku gminy funkcje organu stanowiącego do czasu wyboru nowego organu, tj. rady gminy (art. 96 ust. 1 u.s.g.), a w przypadku powiatu oraz województwa – osoby pełniącej funkcje wszystkich organów danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 83 ust. 1 u.s.p. oraz odpowiednio art. 84 ust. 1 u.s.w.) do czasu powołania nowych organów⁶⁰.

Kolejną kompetencją Prezesa RM jest możliwość odwołania na wniosek wojewody organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta), a w przypadku skorzystania z tej kompetencji, wyznaczenia osoby pełniącej funkcję odwołanego organu do czasu wyboru nowego.

W rozległe kompetencje nadzorcze wyposażono Prezesa RM na wypadek spełnienia się przesłanek zawieszenia organów j.s.t.⁶¹ W przypadku nierokującego nadziei

⁵⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 11.07.2017 r., III SA/Kr 496/17, oraz wyrok NSA z 20.01.2021 r., III OSK 2935/21.

⁶⁰ W literaturze wyznaczenie osób pełniących funkcje organów nie jest taktowane w sposób jednaki; np. P. Chmielnicki nie traktuje wyznaczenia takiej osoby jako odrębnego środka nadzorczego. Zob. P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 86, uwaga 4, s. 1110–1111. Z kolei A. Matan wyznaczenie osoby pełniącej funkcję organów traktuje jako uzupełniający środek nadzorczy. Zob. A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 86, uwaga 1, s. 921–923. K. Ziemiński kwalifikuje wyznaczenie osoby pełniącej funkcję jako odrębny środek nadzoru. Zob. np. K. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 190 i n. oraz literatura tam przywoływana.

⁶¹ Bliżej na temat zawieszenia organów j.s.t., jako środka nadzorczego zob. pkt 1.3.4 niniejszego opracowania.

na szybką poprawę oraz przedłużającego się braku skuteczności wykonywania zadań publicznych przez organy j.s.t., Prezes RM **przedstawia** organom gminy, powiatu bądź województwa **zarzuty oraz wzywa je do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji** danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 97 ust. 2 u.s.g., art. 84 ust. 2 u.s.p., art. 85 ust. 2 u.s.w.). Środek ten obligatoryjnie poprzedza możliwość rozstrzygnięcia przez Prezesa RM w przedmiocie zawieszenia organów danej jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadkach **zawieszania organów** gminy (art. 97 ust. 1 u.s.g.), powiatu (art. 84 ust. 1 u.s.p.) bądź województwa (art. 85 ust. 1 u.s.w.) (na okres nie dłuższy niż 2 lata) Prezesowi RM przysługuje kompetencja do **ustanawiania zarządu komisarycznego**, jednak w przypadku gminy nie dłużej niż do czasu wyboru nowej rady oraz organu wykonawczego (art. 97 ust. 1 u.s.g.), w przypadku powiatu do czasu wyboru zarządu powiatu przez radę kolejnej kadencji (art. 84 ust. 1 u.s.p.), a w przypadku województwa do czasu wyboru zarządu województwa przez sejmik nowej kadencji (art. 85 ust. 1 u.s.w.).

Do kompetencji Prezesa Rady Ministrów na wypadek ustanowienia zarządu komisarycznego należy także **powołanie osoby zarządcy komisarycznego** (art. 97 ust. 3 u.s.g., art. 84 ust. 3 u.s.p., art. 85 ust. 3 u.s.w.), przejmującego wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów odpowiednio gminy, powiatu czy województwa.

1.2.3.2. KOMPETENCJE KONTROLNE ORAZ NADZORCZE WOJEWODY

Zakres kompetencji nadzorczych wojewody ogólnie uregulowano nie tylko w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych, ale także w art. 3 ust. 1 u.w.a.r. W ustawie o wojewodzie zakres kompetencji nadzorczych wojewody określono w sposób odpowiadający postanowieniom art. 171 ust. 2 Konstytucji RP. Konstytucyjne wskazanie jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów poddanych nadzorowi znalazło odzwierciedlenie we wskazaniach samorządowych ustaw ustrojowych, odpowiednio gminnej, powiatowej oraz wojewódzkiej (art. 85 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. oraz art. 78 ust. 1 u.s.w.). W tym zakresie art. 3 ust. 1 pkt 4 u.w.a.r. jest zgodny z postanowieniami Konstytucji RP oraz samorządowych ustaw ustrojowych z jednym zastrzeżeniem. W art. 3 ust. 1 pkt 4 u.w.a.r. dodatkowo wskazano, że wojewoda sprawuje nadzór także nad związkami j.s.t. Wskazanie to ma charakter jedynie uzupełniający w stosunku do Konstytucji RP oraz samorządowych ustaw ustrojowych, nie pozostając z nimi w niezgodności. Związki j.s.t. zarówno dobrowolne, jak i obligatoryjne, realizują zadania samorządu, korzystając z powierzonego im na podstawie ustaw władztwa publicznego, a w związku z tym podlegają one nadzorowi ze strony państwa na zasadach analogicznych do sprawowania nadzoru nad j.s.t. Na sprawowanie nadzoru nad organami związków wskazują wprost także ustawa gminna i powiatowa (art. 99 u.s.g.

oraz art. 90 u.s.p.). Brak odpowiednich uregulowań w ustawie o samorządzie województwa stanowi rezultat tego, że województwa nie mogą tworzyć ani przystępować do związków j.s.t.

1.2.3.2.1. ŚRODKI KONTROLNE STOSOWANE PRZEZ WOJEWODĘ

W art. 3 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 3 ust. 2 u.w.a.r. kompetencję wojewody w stosunku do j.s.t. oraz ich związków poszerzono o możliwość sprawowania funkcji kontrolnych. Przepisy te przyznają wojewodzie możliwość sprawowania kontroli nad wykonywaniem przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, powierzonych im zarówno na podstawie ustaw, jak i porozumień, według kryteriów gospodarności i rzetelności, co jednak dotyczy wyłącznie porozumień zawartych przez j.s.t. z organami administracji rządowej. Podkreślić należy, że regulacje ustawy o wojewodzie wyraźnie ograniczają możliwość stosowania tych kryteriów wyłącznie do działań o charakterze *stricte* kontrolnym, co nie uchybia regulacjom konstytucyjnym, ograniczającym wyłącznie do kryterium legalności sprawowanie nadzoru właśnie, a nie kontroli.

Dochodzi tutaj do zbiegu postanowień ustawy o wojewodzie z postanowieniami samorządowych ustaw ustrojowych, na gruncie których podejmowanie określonych działań o charakterze kontrolnym dopuszcza się jedynie w zakresie niezbędnym do wykonywania uprawnień nadzorczych. W art. 88 u.s.g. (oraz odpowiednio art. 77a u.s.p., art. 80 u.s.w.) przewidziano możliwość żądania przez organy nadzoru od organów j.s.t. informacji i danych, o ile są im one niezbędne do wykonywania uprawnień nadzorczych. Konsekwentnie rozróżniając pojęcia nadzoru oraz kontroli, zakresy przedmiotowe przepisów ustrojowych ustaw samorządowych dotyczących możliwości żądania danych i informacji interpretować należy jako upoważnienie do żądania przez organy nadzoru informacji i danych wyłącznie jeśli niezbędne jest to do sprawowania nadzoru, który ograniczono przecież wyłącznie do kryterium legalności. Skoro nadzór sprawowany jest wyłącznie z punktu widzenia legalności, to także stosowanie środków o charakterze kontrolnym, o których mowa w ustrojowych ustawach samorządowych, uzasadnione jest wyłącznie w celu umożliwienia organom nadzoru weryfikacji działań organów j.s.t. według tego kryterium.

Sprawowanie przez wojewodę na podstawie ustawy o wojewodzie kontroli w zakresie zadań zleconych także według innych niż legalność kryteriów nie jest zatem objęte zakresem sprawowanych przezeń funkcji nadzorczych (art. 3 ust. 2 oraz art. 28 ust. 3 pkt 2 u.w.a.r.). W świetle art. 171 ust. 1 Konstytucji RP ograniczającego nadzór nad całością zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego do kryterium legalności dyskusyjny jest cel wprowadzenia w art. 3 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 3 ust. 2 u.w.a.r. możliwości wykonywania przez wojewodę działań kontrolnych nad realizacją przez organy samorządu terytorialnego zadań zleconych także według innych kryteriów, zwłaszcza jeśli chodzi o wykonywanie zadań zleconych na podstawie

ustaw. W przypadku zadań zleconych na podstawie porozumień zawartych przez wojewodę z organami j.s.t. z uwagi na ich szczególny charakter podejmowanie działań kontrolnych jest zrozumiałe z tej racji, że wojewoda w porozumieniu powierzającym organom j.s.t. wykonanie zadań państwa, zastrzec może sprawowanie kontroli nad ich realizacją (art. 20 ust. 3 u.w.a.r.)⁶².

Możliwość podejmowania działań kontrolnych z punktu widzenia rzetelności i gospodarności nie stanowi podstaw do domagania się (żądania) przez wojewodę udostępniania danych czy informacji na podstawie samorządowych ustaw ustrojowych. Możliwości takiej nie przewiduje także wprost ustawa o wojewodzie. Dokonywanie czynności kontrolnych według tych kryteriów możliwe jest zatem na podstawie ogólnie dostępnych danych oraz danych pozyskiwanych z wykorzystaniem ogólnodostępnych instrumentów umożliwiających dostęp do informacji i danych pozostających w zasobach podmiotów publicznych. Argumentem, do którego odwołują się doktryna oraz orzecznictwo w celu uzasadnienia takiej interpretacji, jest wskazanie na niedopuszczalność uznania, aby organy państwa miały do dyspozycji mniejsze możliwości pozyskiwania informacji i danych niż obywatele i ich organizacje.

1.2.3.2.2. ŚRODKI NADZORU STOSOWANE PRZEZ WOJEWODĘ

Podstawową kompetencją nadzorczą wojewody jest możliwość **stwierdzania nieważności** uchwał organów j.s.t. oraz zarządzeń organu wykonawczego gminy wskutek ich sprzeczności z prawem. Jest to środek eliminujący z obrotu prawnego istotnie wadliwe rozstrzygnięcia organów j.s.t. (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w.) oraz ich związków (art. 99 ust. 1a u.s.g., art. 90 u.s.p.).

Kolejnym środkiem jest **wstrzymanie wykonania aktu**, w stosunku do którego toczy się postępowanie nadzorcze. Stanowi ono odrębny od stwierdzenia nieważności, podejmowany przez wojewodę jako organ nadzoru środek, którego kwalifikacja jako aktu nadzorczego podlegającego kontroli sądowej zasadniczo nie budzi wątpliwości interpretacyjnych⁶³. Jednak orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie nie jest jednolite⁶⁴.

W szczególną kompetencję wyposażono wojewodę na wypadek nierealizowania przez organy j.s.t. określonych obowiązków⁶⁵. Środkami przysługującymi wojewo-

⁶² Zob. np. *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. M. Pacak, K. Zmurek, Warszawa 2013, art. 20, s. 11 i n.

⁶³ W sposób jednoznaczny wstrzymanie wykonania uznaje za akt nadzoru np. A. Ostapski, *Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego jako akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021/125, s. 209–225.

⁶⁴ Zob. np. postanowienie NSA z 18.10.2017 r., II OSK 2380/17, LEX nr 2402173, w którym podkreślono znaczenie wstrzymania, jako środka nadzoru, a także postanowienie WSA w Szczecinie z 26.10.2015 r., II SA/Sz 1181/15, LEX nr 1819053, w którym sąd zakwestionował dopuszczalność kwalifikowania wstrzymania wykonania aktu, jako środka nadzoru.

⁶⁵ Bliżej na ten temat zob. rozdział 3 pkt 3.3 niniejszego opracowania.

dzie w ramach tej kompetencji są kolejno **wezwanie do podjęcia zaniechanego aktu** (art. 98a ust. 1 u.s.g., art. 85a ust. 1 oraz 1a u.s.p. oraz art. 86a ust. 1 oraz 1a u.s.w.), a wobec bezskuteczności wezwania, **wydanie zarządzenia stanowiącego akt zastępujący zaniechane działanie samorządu**. Kompetencję do podejmowania takich działań przewidziano także ustawami szczegółowymi⁶⁶. Środek ten zarówno w ustawodawstwie, literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie, określany jest jako zarządzenie zastępcze.

Środkiem o zbliżonych konsekwencjach, jednak wydawanym wobec spełnienia się odmiennych przesłanek było zarządzenie zastępcze przewidziane uchylonym art. 95 u.s.g.⁶⁷ W zakresie realizacji zadań zleconych wojewoda wyposażony był na jego podstawie w kompetencję do wstrzymania wykonania uchwały organu j.s.t. i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia wraz ze wskazaniem uchybień i terminu załatwienia sprawy. Nieuwzględnienie wskazań wojewody w podjętym na wezwanie rozstrzygnięciu stanowiło podstawę uchylenia go przez wojewodę i wydania w to miejsce zarządzenia zastępczego. Środek ten dotyczył wyłącznie realizacji przez gminę zadań o charakterze zleconym (art. 95 ust. 1 w zw. z art. 85 u.s.g.).

Odrębnym środkiem stosowanym przez wojewodę jest wezwanie do zaprzestania naruszeń Konstytucji RP lub ustaw przez organy wykonawcze j.s.t. W przypadku gdy naruszeń ustawy zasadniczej lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa do wyeliminowania tych naruszeń. Wobec bezskuteczności tego wezwania wojewoda może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta (art. 96 ust. 2 u.s.g.). Podobnie w przypadku naruszeń Konstytucji RP bądź ustaw przez zarząd powiatu (art. 83 ust. 2 u.s.p.) oraz przez zarząd województwa (art. 84 ust. 2 u.s.w.). Wojewoda wzywa wówczas odpowiednio radę powiatu albo sejmik do zastosowania niezbędnych środków, a wobec bezskuteczności wezwania występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu bądź województwa.

Wojewoda uczestniczy także w innych czynnościach nadzorczych podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o powołanie komisarza rządowego w przypadku zawieszenia organów j.s.t. (art. 97 ust. 3 u.s.g., art. 84 ust. 3 u.s.p. oraz art. 85 ust. 3 u.s.w.).

⁶⁶ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.); ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.); ustawa z 1.04.2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1103); ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.).

⁶⁷ Bliżej na temat tych zarządzeń zob. np. P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 91, uwaga 4, s. 907–911.

1.2.3.3. KOMPETENCJE KONTROLNE ORAZ NADZORCZE R.I.O. – UWAGI OGÓLNE

Regionalne izby obrachunkowe są organami administracji państwa powołanymi specjalnie w celu sprawowania nadzoru nad j.s.t. oraz kontroli finansowej, a więc wyspecjalizowanymi organami państwa, niepozostającymi jednak w strukturach administracji rządowej. Izby, podobnie jak pozostałe organy nadzoru, pełnią funkcje nadzorcze w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiednio związków j.s.t. Wyposażone są także w kompetencje do sprawowania szeroko rozumianej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz związków jednostek samorządu terytorialnego, a także związków metropolitalnych oraz stowarzyszeń gmin, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną oraz innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują one dotacje przyznane z budżetów j.s.t. (art. 1 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 1a, 2, 4 oraz 4a, a także 6 u.r.i.o.). Regionalne izby obrachunkowe wyposażono zatem w możliwość podejmowania działań kontrolnych w odniesieniu nie tylko do organów j.s.t., ale zdecydowanie szerzej – także w odniesieniu do samorządowych jednostek organizacyjnych.

W myśl art. 171 ust. 1 Konstytucji RP nadzór sprawowany ma być nad działalnością samorządu terytorialnego, a nie wyłącznie jego organów. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby ustawodawca obejmował nadzorem także samorządowe jednostki organizacyjne. Ustawy ustrojowe regulujące formy i środki nadzoru nie przewidują jednak możliwości sprawowania przez organy administracji państwa tak nadzoru, jak i kontroli nad jednostkami organizacyjnymi samorządu⁶⁸, z wyjątkiem r.i.o., które wyposażono w powyżej wskazaną szeroką możliwość podejmowania działań kontrolnych w odniesieniu nie tylko do organów j.s.t., ale także jego jednostek organizacyjnych oraz stowarzyszeń j.s.t.

1.2.3.3.1. ŚRODKI KONTROLNE STOSOWANE PRZEZ R.I.O.

Regionalne izby obrachunkowe są nie tylko organami nadzoru, ale także kontroli finansowej, przy czym zakres kontroli sprawowanej przez r.i.o. wskazany w ustawach o regionalnych izbach obrachunkowych oraz o finansach publicznych, podobnie jak w przypadku wojewody, nie jest tożsamy z zakresem nadzoru przewidzianym samorządowymi ustawami ustrojowymi. Kontrola sprawowana może być nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ust. 1 u.r.i.o.). Nadto r.i.o. w zakresie realizacji przez j.s.t. zadań zleconych na podstawie ustaw bądź porozumień może prowadzić także kontrolę z punktu widzenia

⁶⁸ Pomijam kontrolę sprawowaną przez NIK jako konstytucyjny organ kontroli państwowej (art. 202 ust. 1 Konstytucji RP).

celowości, rzetelności oraz gospodarności (art. 5 ust. 2 u.r.i.o.). Zakres kontroli sprawowanej przez r.i.o. określony został zatem szerzej niż w przypadku wojewody. Obejmuje on nie tylko rzetelność i gospodarność, ale także wskazaną wprost celowość podejmowanych działań. Odmienna redakcja art. 5 ust. 2 u.r.i.o. w zestawieniu z art. 3 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 3 ust. 2 u.a.r.w. może rodzić wątpliwości o zakres dopuszczalnej kontroli sprawowanej przez r.i.o. nad realizacją zadań powierzonych j.s.t. na podstawie porozumień. W przypadku wojewody ustawowo określony zakres kontroli dotyczy zadań powierzonych j.s.t. wyłącznie na podstawie porozumień zawartych z administracją rządową (art. 3 ust. 2 u.w.a.r.). W przypadku r.i.o. wskazano kompetencję do wykonywania kontroli poszerzonej o wskazane kryteria, w odniesieniu do zadań realizowanych na podstawie porozumień, ale już bez zastrzeżenia, z jakimi podmiotami zawartych. Jednakże wyraźne wskazanie, że chodzi o kontrolę przypadków funkcjonowania j.s.t. w zakresie realizacji zadań administracji rządowej przesądza, że w art. 5 ust. 2 u.r.i.o. chodzi o porozumienia przekazujące zadania właśnie administracji rządowej. Nie dotyczy to zatem kontroli nad realizacją zadań własnych, podejmowanych na podstawie porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Regionalne izby obrachunkowe wyposażono w środki nadzoru wyłącznie w odniesieniu do działań organów samorządu podejmowanych w sprawach o charakterze finansowym. Zakres nadzoru sprawowanego przez r.i.o. nad samorządem terytorialnym, podobnie jak i pozostałych organów nadzoru, w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP ograniczono do sprawowania go z punktu widzenia legalności (art. 2 ust. 1 u.r.i.o.).

1.2.3.3.2. ŚRODKI NADZORU STOSOWANE PRZEZ R.I.O.

Środkami nadzoru, w które wyposażono r.i.o., są środki nakierowane na rozstrzygnięcia dotyczące spraw finansowych oraz przypadki zaniechań podjęcia rozstrzygnięcia, jakim jest budżet. Zakres nadzoru r.i.o. uregulowano w art. 11 ust. 1 u.r.i.o., przesądzającym o objęciu nim spraw takich, jak procedury ustalania budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego j.s.t., udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania przez organy tych jednostek dotacji spraw związanych z podatkami i opłatami lokalnymi, udzielania absolutorium oraz wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W odniesieniu do rozstrzygnięć organów j.s.t. regionalna izba obrachunkowa, podobnie jak wojewoda, dysponuje środkami w postaci wstrzymania wykonania oraz stwierdzenia ich nieważności w całości bądź w części. Wstrzymanie wykonania r.i.o. może zastosować wobec rozstrzygnięć organów j.s.t., w stosunku do których prowadzi postępowanie w przedmiocie stwierdzenia jego nieważności (art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. oraz art. 82 ust. 2 u.s.w.). Stwierdzenie nieważności w całości albo w części sprzecznego z prawem aktu (uchwały albo zarządzenia organu j.s.t.) podejmowane jest na podstawie ogólnych uregulowań dotyczących nadzoru wyrażonych w samorządowych ustawach ustrojowych (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz

art. 82 ust. 1 u.s.w.), a w odniesieniu do uchwał budżetowych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych (art. 12 u.r.i.o. oraz art. 240 u.f.p.).

Działania w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał budżetowych uregulowano odmiennie. Poprzedzone muszą być zastosowaniem środka w formie **wskazania stwierdzonej nieprawidłowości** (wadliwości) wraz z określeniem sposobu i terminu jej usunięcia. Bezskuteczny upływ określonego terminu obliguje r.i.o. do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej odpowiednio w całości albo w części (art. 12 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 2 u.r.i.o.). W takich przypadkach kolegium r.i.o. stosuje środek w postaci zastępczego ustalenia budżetu dla danej j.s.t. odpowiednio w całości albo w części dotkniętej nieważnością.

Środkiem nadzoru stosowanym przez r.i.o. jest także **zastępcze ustalenie budżetu** dla danej jednostki samorządu terytorialnego w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej do dnia 31 stycznia danego roku budżetowego w zakresie zarówno zadań własnych, jak i zleconych (art. 11 ust. 2 u.r.i.o. oraz art. 240 ust. 3 u.f.p.). Kolejnym stosowanym przez r.i.o. środkiem jest wezwanie j.s.t. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go r.i.o. do zaopiniowania (art. 240a ust. 1 u.f.p.). Odrębnym środkiem jest opiniowanie programu postępowania naprawczego. W przypadku braku pozytywnej opinii bądź niesporządzenia programu postępowania naprawczego budżet jednostki zastępczo ustala r.i.o. (art. 240a ust. 8 u.f.p.).

Także w przypadku niezachowania przez organ stanowiący j.s.t. określonych przepisami ustawy o finansach publicznych zasad sporządzania budżetu, w szczególności dotyczących równoważenia budżetu lub przekraczania ustawowo wskazanych wskaźników zadłużenia (art. 11 ust. 2a u.r.i.o.) r.i.o. ustala budżet j.s.t. i to zarówno w odniesieniu do zadań własnych, jak i zleconych.

1.2.4. TRYB PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ NADZORCZYCH

Polski prawodawca nie ustalił odrębnego, jednolitego trybu postępowania dla całości postępowań nadzorczych. Wyłącznie w odniesieniu do stwierdzenia nieważności sprzecznych z prawem rozstrzygnięć organów j.s.t. w samorządowych ustawach ustrojowych jednolicie wskazano, że w postępowaniu w tych sprawach odpowiednio stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego (art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p. oraz art. 82 ust. 6 u.s.w.).

Wyraźne odesłanie w samorządowych ustawach ustrojowych do odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego nie pozostawia wątpliwości, że wyłącznie w toku postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktu pochodzącego od organu j.s.t. w sposób odpowiedni, a więc nie wprost, stosować należy przepisy ogólnego postępowania regulującego tryb wydawania decyzji administracyjnych. Odesłanie takie oznacza, że postanowienia Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się w tych postępowaniach z uwzględnieniem istoty postępowań nadzorczych

oraz charakterystyki poddanych nadzorowi rozstrzygnięć organów j.s.t. W rezultacie tylko niektóre postanowienia ww. Kodeksu mogą być stosowane wprost, inne w sposób uwzględniający istotę nadzoru, charakterystykę przedmiotu działań nadzorczych oraz samych rozstrzygnięć nadzorczych, a jeszcze inne nie będą mogły w ogóle znajdować zastosowania w postępowaniach o nadzorze⁶⁹.

Przepisy, które znajdują zastosowanie w postępowaniach w przedmiocie nieważności aktu organu j.s.t., to w szczególności dotyczące zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego określenia strony, ochrony praw strony, w tym zwłaszcza obowiązku informowania o wszczęciu postępowania oraz o istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych, obowiązek zapewnienia stronie praw do wypowiedzenia się, aktywnego uczestniczenia w postępowaniu, reprezentacji strony, a także wyłączenia pracownika, określenia elementów obligatoryjnych rozstrzygnięć, w tym sporządzenia uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego⁷⁰.

Tryb postępowań w przedmiocie pozostałych środków nadzorczych nie został uregulowany odrębnie, jak również nie odesłano w tym zakresie do procedury ogólnej (Kodeks postępowania administracyjnego). Przyjąć jednak można, że w takich postępowaniach dopuszczalne jest odwoływanie się do ogólnych zasad postępowania administracyjnego, jako znajdujących uzasadnienie aksjologiczne w podstawowych, przyjmowanych w demokratycznym państwie prawa wartościach oraz wywodzonych z nich na gruncie Konstytucji RP zasad⁷¹.

Trybu postępowania w sprawach nadzorczych nie należy utożsamiać z podlegającym nadzorowi trybem postępowań organów j.s.t., których prawidłowe przeprowadzenie powinno poprzedzać podjęcie aktu organu j.s.t. podlegającego weryfikacji nadzorczej.

⁶⁹ Zob. np. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę* (art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., art. 82 ust. 6 u.s.w.), PPP 2012/6, s. 54–73, a także Z. Kmiecik, *Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego*, ST 2001/6, s. 44–49, a nadto M. Pacura, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy*, LEX 2015.

⁷⁰ Szerzej na temat możliwości stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach nadzorczych zob. R. Kostecki, *Wybrane zagadnienia odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a. w postępowaniu przed regionalną izbą obrachunkową*, FK 1994/3, s. 14–23, a także Z. Kmiecik, *Akty kolegium...*, s. 44–49, oraz J. Dytko, *Odesłania w tekstach prawnych na przykładzie odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym nad samorządem terytorialnym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008/2, s. 21.

⁷¹ Zob. J. Dytko, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym nad działaniami samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006/3, s. 42 i n.

1.3. CHARAKTERYSTYKA ŚRODKÓW NADZORU

1.3.1. SZCZEGÓLNE ŚRODKI NADZORU ZAPEWNIAJĄCE JEDNOLITOŚĆ ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ NA POSZCZEGÓLNYCH POZIOMACH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ ORAZ RZĄDOWEJ – ZARÓWNO CENTRALNEJ, JAK I TERENOWEJ

1.3.1.1. UWAGI WSTĘPNE

1.3.1.1.1. CHARAKTER PRAWNY AKTÓW ZAJĘCIA STANOWISKA

Ustawy samorządowe w rozdziałach dotyczących nadzoru nad działalnością samorządową regulują nie tylko kwestie *stricte* nadzorcze, ale także szereg innych zagadnień, powiązanych jednak z nadzorem. W art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. ustawodawca sformalizował i ujednolicił sytuacje współdziałania organów samorządowych z innymi organami, w ramach których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu samorządu terytorialnego od stanowiska innego organu (zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania) albo odwrotnie – uzależnia ważność rozstrzygnięć innych organów od stanowiska organu samorządu terytorialnego⁷².

Zasady współdziałania organów j.s.t. z innymi organami określone zostały w analogiczny sposób we wskazanych przepisach, stąd wystarczy powołać treść jednego z nich, tj. art. 89 u.s.g., który stanowi:

„1. Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a.

1a. Termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

2. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a.

3. Do zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania przez organy gminy rozstrzygnięć innych organów przepisy ust. 1, 1a i 2 stosuje się odpowiednio”.

Już pobieżna analiza przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawcy chodziło o normatywne uregulowanie pewnego zakresu współdziałania, koniecznego do wykonywania zadań publicznych przez j.s.t., mającego szczególny charakter, na co wskazuje uzależnienie ważności rozstrzygnięcia od aktu zajęcia stanowiska.

⁷² J. Zimmermann, *Prawo...*, 2020, s. 334.

Wskazane unormowania pełnią różną rolę. Po pierwsze – określają zasady współdziałania organów samorządu terytorialnego z innymi organami administracji publicznej w pewnych (szczególnych) sytuacjach; po drugie – nadają nadzorczy charakter czynnościom w postaci zatwierdzenia, uzgodnienia, a także opiniowania. Czynności te, decydując o ważności rozstrzygnięcia organu samorządowego, stanowią formę ingerencji w samodzielność samorządu terytorialnego. Uzgodnienie, zatwierdzenie i opinia będą szczególnymi formami nadzoru⁷³ (w sensie funkcjonalnym), mającymi zapewnić współdziałanie organów samorządu terytorialnego, wykonujących zadania publiczne przy użyciu formy działania określonej jako „rozstrzygnięcie”, z innymi organami administracji publicznej, działającymi w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania. Pozostając jednocześnie aktami współdziałania i aktami nadzoru, zaliczane są, obok aktów kontroli, do szczególnych prawnych form działania administracji⁷⁴.

Dla czynności zatwierdzenia, uzgodnienia i zaopiniowania K.M. Ziemiński proponuje określenie „akty zajęcia stanowiska”, odróżniając je tym samym od rozstrzygnięć nadzorczych. Przypisuje im jednocześnie charakter aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.⁷⁵

Posługując się dalej tym terminem (tj. akty zajęcia stanowiska), odnosimy go jedynie do wskazanych wyżej czynności organów współdziałających podejmowanych w trybie ustaw samorządowych. Natomiast z perspektywy prawnych form współdziałania organów administracji publicznej pojęcie to będzie zakresowo szersze, obejmując także akty, o których mowa w art. 106 k.p.a. i art. 209 o.p., akty określone m.in. w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także innych przepisach prawa materialnego, procesowego i ustrojowego organizujących współdziałanie organów samorządowych z innymi podmiotami.

W doktrynie tego rodzaju przypadki określane są jako współdziałanie, współkompetencja (współdecyzja, współdecydowanie)⁷⁶. Termin „współdziałanie” jest tu najbardziej adekwatny, obejmuje bowiem wszelkie formy współpracy organów w toku załatwiania jednej sprawy, bez względu na skutek prawny, jaki wywołuje stanowisko organu współdziałającego wobec rozstrzygnięcia poddanemu współdziałaniu⁷⁷. Cechą

⁷³ Jako akty nadzoru należą do szczególnych prawnych form działania administracji (zob. M. Stahl, *Akty nadzoru jako prawna forma działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 345 i n.). Natomiast nie tworzą odrębnej (samodzielnej) prawnej formy współdziałania organów administracji publicznej.

⁷⁴ M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 345 i n.

⁷⁵ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005, s. 185 i n.

⁷⁶ K. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 200.

⁷⁷ Współdecyzja (współkompetencja) jako pojęcie węższe w stosunku do współdziałania stanowi realizację kompetencji co najmniej dwóch organów do kształtowania określonej, przekazanej ich zakresowi działania sprawy. Może ono polegać na wspólnym ustaleniu sposobu załatwienia danej sprawy, załatwianiu tej samej sprawy w różnych stadiach, wyrażeniu przez jeden z organów zgody na proponowany sposób załatwienia jej lub sprzeciwieniu się projektowi rozstrzygnięcia (S. Presnarowicz [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 2, red. L. Etel, LEX 2022, art. 209, teza 1).

wspólną dla szeroko ujmowanych i zróżnicowanych form współdziałania będzie cel działania, jakim jest harmonizowanie wykonywania zadań publicznych przez różne podmioty. Mniejsze znaczenie ma kwestia stosowania ich przez podmioty administracji publicznej czy też władczy charakter czynności podejmowanych w jego ramach⁷⁸. Pozwala to włączyć w ich zakres opinie i inne działania, w tym faktyczne⁷⁹.

Akty zajęcia stanowiska w przyjętym znaczeniu należą do szeroko rozumianych aktów współdziałania, mając jednak pewne cechy wyróżniające je z tej grupy. Zakres aktów zajęcia stanowiska należy ograniczyć do wyraźnie wskazanych w ustawach samorządowych (zatwierdzenie, uzgodnienie, opinia), a ponadto charakterystyczny będzie dla nich tryb współdziałania i możliwość zaskarżania bezpośrednio do sądu administracyjnego (bez konieczności wykorzystania środków zaskarżenia) na zasadach określonych w ustawach samorządowych oraz w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z perspektywy prawnych form nadzoru nad samorządem terytorialnym charakter aktów typu: uzgodnienia, zgody, opinie nie jest do końca jasno określony, zwłaszcza z tej racji, że w ustawach samorządowych usytuowane są one w rozdziałach o nadzorze, natomiast uprawnionymi do ich podejmowania są „inne organy”, które nie zawsze będą należały do organów nadzoru w rozumieniu Konstytucji RP. Nie ma natomiast większych wątpliwości, że mieszczą się one w ramach aktów nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Akty współdziałania pełnią w systemie nadzoru rolę podobną do rozstrzygnięć nadzorczych⁸⁰. Stanowią formę władczej ingerencji w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, bowiem w sytuacji, w której organ j.s.t. podejmujący rozstrzygnięcie nie zwrócił się do innego organu o zajęcie stanowiska, a także jeśli akt współdziałania jest negatywny (odmowa uzgodnienia, odmowa zatwierdzenia, nie dotyczy to opinii), to jego rozstrzygnięcie obarczone jest wadą nieważności.

Zajęcie stanowiska, na co zwraca uwagę Z. Niewiadomski, „poprzedza wydanie rozstrzygnięcia, z którym wiążą się określone formy współpracy, jest zatem działaniem *ex ante* (uprzednim), w ramach nadzoru uprzedniego. Odróżnia to je od nadzoru następczego, oddziaływania *ex post* (późniejszego, po fakcie) w ramach nadzoru ustrojowego, które dotyczy rozstrzygnięć gminy już podjętych, występującego w art. 90–97 u.s.g. Zarówno opinia, uzgodnienie, jak i zatwierdzenie mają charakter uprzedni. W tym ostatnim przypadku jest ono bowiem konieczne dla nabrania przez rozstrzygnięcie mocy obowiązującej, mimo że dotyczy już podjętego rozstrzygnięcia”⁸¹. Z tych przyczyn środki te zalicza się do nadzoru prewencyjnego.

Akty zajęcia stanowiska, pozostając formami współdziałania oraz formami aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym, mogą odgrywać także rolę koordynacyjną

⁷⁸ M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 358.

⁷⁹ M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 357.

⁸⁰ P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, s. 1122.

⁸¹ K. Jaroszyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, art. 89, s. 710 i n.

i kontrolną. Dokonując ich analizy w konkretnym przypadku, częstokroć dostrzegamy te (dodatkowe) funkcje, a czasami zdarza się, że zaczynają one dominować. Natężenie elementów współdziałania i nadzoru, ale także koordynacji i kontroli w przypadku konkretnych aktów współdziałania może być zróżnicowane.

Ze względu na przedmiot rozważań uwagę skupiamy na aspektach nadzorczych aktów zajęcia stanowiska.

1.3.1.1.2. AKTY ZAJĘCIA STANOWISKA W PRZEPISACH SZCZEGÓLNYCH

Patrząc na rozwiązania przyjęte w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. z punktu widzenia systemowego, zauważyć trzeba, że wypełniają one pewną lukę⁸² w stosunku do regulacji zawartych w art. 106 k.p.a. (209 o.p.), określających zasady i tryb współdziałania organów administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnych⁸³. Rozstrzygnięcia, o których tu mowa, są innymi rozstrzygnięciami aniżeli decyzje administracyjne⁸⁴, a brak możliwości oddziaływania na samorząd terytorialny w innych formach, także w formach współdziałania, zwłaszcza w szczególnych przypadkach przecinania się zakresów działania dwóch lub kilku organów administrujących i konieczności koordynacji oraz ujednolicenia działań podejmowanych w ramach współdziałania, leżą u podstaw przyjęcia przez ustawodawcę wskazanych na wstępie rozwiązań⁸⁵.

Analiza obowiązujących przepisów prawa wskazuje jednak wyraźnie, że ogólne procedury zawarte w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. mają jedynie charakter pomocniczy (uzupełniający) w stosunku do procedur regulowanymi przepisami szczególnymi. Tryb współdziałania organów samorządowych z innymi organami jest regulowany w przepisach szczególnych w sposób całkowicie bądź częściowo odmieniony niż w ustawach samorządowych. W tym pierwszym przypadku, jak należy sądzić, przepisy szczególne będą miały charakter *lex specialis* wobec rozwiązań przyjmowanych

⁸² Charakterystyczne jest to, że przepis art. 77b u.s.p. pojawił się dopiero po upływie roku od wejścia w życie ustawy o samorządzie powiatowym (na mocy art. 2 pkt 30 ustawy z 11.04.2001 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.).

⁸³ Zasady te różnią się od siebie i to czasem bardzo istotnie, ale nie zmienia to charakteru tych instytucji. Stąd wiele ustaleń poczynionych zwłaszcza na gruncie art. 106 k.p.a. można traktować jako aktualne wobec art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. i art. 80a u.s.w.

⁸⁴ Art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p. i art. 88 u.s.w. wyłączają stosowanie przepisów zawartych w rozdziałach o nadzorze do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wobec tego, nawet jeśli rozstrzygnięcie organu samorządowego miałoby formę decyzji administracyjnej (bo chyba o taką indywidualną decyzję chodzi), to art. 106 k.p.a. nie znajduje zastosowania.

⁸⁵ Tak S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 38. Źródła szeroko ujmowanego współdziałania wiążą się także z innymi zjawiskami, a zwłaszcza z potrzebą włączania do wykonywania zadań administracji publicznej podmiotów niepublicznych oraz skomplikowanym charakterem wielu zadań publicznych. Por. M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 357–358.

w ustawach samorządowych i jako takie zachowują pierwszeństwo. Natomiast w drugim przypadku zastosowanie znajdują przepisy szczególne, zaś przepisy ogólne odgrywać będą rolę uzupełniającą i znajdować zastosowanie tam, gdzie brak uregulowania określonej kwestii w przepisach szczególnych.

Szczególne normatywne tryby współdziałania pierwszego typu pojawiają się zwłaszcza w tych sytuacjach, w których dochodzi do współdziałania wielu organów administrujących, z których jeden podejmuje rozstrzygnięcie w określonym przedmiocie, zaś inne współdziałają z nim przy merytorycznym wypracowaniu rozstrzygnięcia, w zakresie wynikającym z realizowanych przez nie zadań publicznych (uprawnień i obowiązków). Charakterystycznym przykładem będą tu rozwiązania zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W procesie planistycznym zachodzi konieczność identyfikacji i koordynowania wielu różnorodnych, często sprzecznych ze sobą, interesów prywatnych, a także interesów publicznych (szczegółowych), wynikających z zadań realizowanych przez organy administrujące (inne organy). Te drugie, o ile ustawodawca uznał to za uzasadnione, zostają włączone w proces planistyczny poprzez wyposażenie ich w typowe środki współdziałania o różnej intensywności.

Projekt planu miejscowego podlega **zaopiniowaniu**⁸⁶, **uzgadnianiu**⁸⁷ oraz wymaga uzyskania **zgody**⁸⁸ wskazanych w przepisach organów.

Zasady i tryb dokonywania uzgodnień projektu planu miejscowego (także projektu studium) uregulowano w art. 24 i 25 u.p.z.p. Jedynie w części zasady te oraz tryb dotyczą przedstawiania opinii (głównie uzgodnień). Uzgodnień dokonuje się generalnie

⁸⁶ Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p. projekt planu miejscowego wymaga uzyskania opinii m.in. wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym; regionalnego dyrektora ochrony środowiska; właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych; właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii; właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego; starosty, jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

⁸⁷ Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p. uzgodnienie projektu planu następuje m.in. z: wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych; organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych; właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę; właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa; dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani; właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych.

⁸⁸ Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. projekt planu wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

w trybie art. 106 k.p.a.⁸⁹ Przepis art. 24 ust. 2 przewiduje domniemanie uzgodnienia w przypadku braku określenia warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić⁹⁰. Termin przedstawiania opinii i dokonywania uzgodnień dotyczących projektu aktu planistycznego ustala wójt (burmistrz albo prezydent miasta), przy czym powinien być nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu studium albo projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 25 ust. 1 u.p.z.p.). Organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, o zmianę tego terminu, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia (art. 25 ust. 1a u.p.z.p.). Kolejne domniemanie prawne, zbliżone do tego z art. 89 ust. 2 u.s.g., zawarto w art. 25 ust. 2 u.p.z.p. Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu.

Ustawodawca wyraźnie nakazał stosowanie art. 106 k.p.a. do uzgodnień, co będzie się sprowadzało przede wszystkim do formy rozstrzygnięcia (postanowienie) i do sposobu zaskarżania przez gminę aktów współdziałania zajmowanych przez uprawnione do uzgodnienia organy⁹¹. Akty te, po wyczerpaniu zwyczajnego środka prawnego w postaci zażalenia, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie właściwym dla postanowień (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). W konsekwencji takiego poglądu, skoro służy na nie zażalenie, te akty współdziałania nie są traktowane jako akty nadzoru nad samorządem terytorialnym⁹². W piśmiennictwie pojawił się pogląd przeciwny, wedle którego ze względu na przedmiot ochrony prawnej, z jakim mamy do czynienia w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 17 pkt 6 w zw. z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. i art. 106 k.p.a. (stosowanym odpowiednio), podejmowane w jego wyniku postanowienie ma charakter aktu nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie określonym w art. 98 ust. 1 u.s.g.⁹³

⁸⁹ Jedynie uzgodnienia projektu planu miejscowego z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dokonuje się w drodze decyzji, o której mowa w art. 166 ust. 5 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.).

⁹⁰ „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt studium albo projekt planu miejscowego w przypadku, w którym organy, o których mowa w ust. 1, nie określa warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić”.

⁹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 9.12.2019 r., IV SA/Wa 1907/19, LEX nr 2945096.

⁹² Takie stanowisko jest przyjmowane w doktrynie oraz orzecznictwie. Por. m.in. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2021, art. 24, teza 4: „skoro komentowana ustawa dopuszcza ingerencję innych organów administracji w sposób kształtowania polityki przestrzennej gminy w ramach procesu planistycznego, przewidywać musi równocześnie mechanizm ochrony samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej przez gminę, a więc ochronie tej służy stosowanie art. 106 k.p.a. i przewidzianych tym przepisem środków ochrony. W tym kontekście regulacja art. 24 ust. 1 u.p.z.p. jest rozwiązaniem szczególnym w stosunku do trybu z art. 98 w zw. z art. 89 u.s.g.”.

⁹³ A. Matan, P. Palutek, *Charakter prawny uzgodnienia planistycznego podejmowanego w trybie art. 24 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2009/2, s. 34–36.

Nie budzi większych wątpliwości, że zwłaszcza uzgodnienia, ale także i opinie, stosowane w trakcie postępowania planistycznego mają charakter nadzorczy ze względu na władcze wkraczanie innych organów nie tylko w samą procedurę planistyczną (obowiązek uzgadniania projektu planu, obowiązek przedstawienia projektu planu do zaopiniowania), ale także w kształtowanie treści postanowień planu miejscowego (w przypadku uzgodnienia – stanowczy, w przypadku opinii – niestanowczy, ale wymagający rozważenia wyrażonego w tej formie stanowiska i odniesienia się do niego). Kwestią wtórną jest dokonanie kwalifikacji tych aktów do kategorii aktów nadzoru czy też innych aktów, podlegających jurysdykcji sądowej, co gwarantuje sądową ochronę samodzielności samorządu terytorialnego. Nie ma też wyraźnych przeszkód, aby pojęcie aktów nadzoru potraktować szerzej, aniżeli te, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., włączając w ich zakres działania nadzorcze podejmowane w ramach współdziałania, przybierające formę zaskarżalnych postanowień czy nawet decyzji. Dla przykładu wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., następuje w drodze decyzji⁹⁴. Zgoda taka, podobnie jak uzgodnienie, ingeruje w samodzielność gminy wyznaczoną zakresem władztwa planistycznego. To tylko forma tych aktów, a nie ich charakter prawny (nadzorczy) decyduje o wyborze drogi do uzyskania ochrony sądowej. Aby nie burzyć systematyki prawnych form działania administracji publicznej przyjętej w art. 3 § 2 p.p.s.a., można rozważyć stosowanie innego terminu (prawniczego), np. „działania nadzorcze wobec samorządu terytorialnego”, który obejmowałby swoim zakresem różnego rodzaju czynności nadzorcze, także niebędące formalnie aktami nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., ale możliwymi do zakwalifikowania do jednej z form z art. 3 § 2 p.p.s.a.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojawiają się także inne układy współdziałania zbliżone do omówionego wyżej.

Pierwszy dotyczy projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Marszałek województwa, prowadzący prace planistyczne, występuje o **opinię** o projekcie planu do właściwych instytucji i organów (art. 41 ust. 1 pkt 5 i 6 u.p.z.p.)⁹⁵. Występuje ponadto o **uzgodnienie** projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (art. 41 ust. 1 pkt 5a u.p.z.p.).

⁹⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409) przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a; gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 3 lub upoważnionej przez niego osoby; pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

⁹⁵ A także do wojewody, zarządów powiatów, zarządów związków metropolitalnych, wójtów, burmistrzów gmin i prezydentów miast położonych na terenie województwa oraz rządowych i samorządowych organów administracji publicznej na terenach przyległych do granic województwa oraz uzgadnia projekt z organami określonymi w przepisach odrębnych.

Do opiniowania i uzgadniania projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa stosuje się odpowiednio przepisy art. 23–26 u.p.z.p., z wyjątkiem terminu dokonania uzgodnień i przedstawienia opinii, który wynosi 40 dni od dnia udostępnienia projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 41 ust. 2 u.p.z.p.). W przypadku braku stanowiska organu opiniującego lub uzgadniającego, w terminie ustalonym zgodnie z ust. 2, projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa uznaje się za uzgodniony (art. 41 ust. 2a u.p.z.p.).

Wobec tego uzgodnienia przyjmują formę postanowień (odpowiednie stosowanie art. 24 i 25 u.p.z.p. oraz art. 106 k.p.a.) zaskarżalnych do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest także przedstawiany przez marszałka województwa ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu stwierdzenia jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju (art. 41 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.). Co do „stwierdzenia zgodności” ustawa nie określa, w jakim terminie minister zobowiązany jest wypowiedzieć się w tej kwestii ani też, w jakiej formie powinno to nastąpić. W tej sytuacji proponuje się sięgnąć do zasad ogólnych zawartych w art. 80a u.s.w.⁹⁶ Zatem zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Jeżeli minister nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez województwo, z upływem 14-dniowego terminu. To oznaczałoby uznanie „stwierdzenia zgodności” za akt nadzoru z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.

Drugi układ współdziałania dotyczy projektu uchwały rady gminy określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane⁹⁷. Projekt takiej uchwały przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podlega uzgadnianiu i zaopiniowaniu przez właściwe merytorycznie organy administracji⁹⁸. Brak zajęcia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały przez wskazane organy uznaje się za uzgodnienie projektu uchwały w przedłożonym brzmieniu. W przypadku niewyrażenia opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały przez organy wymienione w art. 37b ust. 2 pkt 3, 6 i 7 u.p.z.p. wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony (art. 37b ust. 4 i 5 u.p.z.p.).

⁹⁶ K. Buliński [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, red. A. Plutecka-Filipowicz, M. Wierzbowski, art. 41, teza 4.

⁹⁷ Art. 37a i n. u.p.z.p.

⁹⁸ Art. 37b ust. 2 pkt 3, 6 i 7 u.p.z.p.: wójt (burmistrz, prezydent miasta) zasięga **opinii** o projekcie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1: regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej oraz marszałka województwa. Natomiast **uzgadnia** projekt uchwały z: wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu; z ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej (art. 37b ust. 2 pkt 4 i 5 u.p.z.p.).

Brak odesłania do art. 24 i 25 u.p.z.p. powoduje, że opiniowanie i uzgadnianie projektu przedmiotowej uchwały dokonywane jest w trybie art. 89 u.s.g., a zaskarżanie do sądu administracyjnego następuje na podstawie art. 98 u.s.g. w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.

Trzeci przykład dotyczy projektu miejscowego planu rewitalizacji, stanowiącego szczególną formę planu miejscowego⁹⁹, który podlega **zaopiniowaniu** przez Komitet Rewitalizacji¹⁰⁰ oraz organy wskazane w art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p. W przepisach uregulowano procedurę opiniowania przez Komitet Rewitalizacji, który może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zmianę terminu na nie dłuższy niż 45 dni od dnia otrzymania projektu miejscowego planu rewitalizacji do zaopiniowania. Nieprzedstawienie opinii w terminie uważa się za równoznaczne z rezygnacją z prawa jej wyrażenia (art. 37j ust. 3 i 4 u.p.z.p.). Opinia Komitetu, jak można sądzić, mieści się w zakresie przedmiotowym art. 89 u.s.g., zaś Komitet powinien być uznany za inny organ. Już sam obowiązek uzyskania przez wójta opinii tego organu nadaje jej walor aktu nadzoru (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.). Inaczej gmina byłaby pozbawiona ochrony sądowej.

Podobny charakter mają opinie przedstawiane przez organy wskazane w art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p. Na mocy art. 37n ust. 1 u.p.z.p., w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37f–37m do miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego, w tym art. 24 i 25. Podobnie jak w przypadku opinii planistycznych, nie przyjmują one formy postanowień, trzeba je zatem traktować jak akty zajęcia stanowiska z art. 89 u.s.g.

Zbliżone rozwiązanie do przyjętego w art. 24 i 25 u.p.z.p., polegające na odesłaniu do odpowiedniego stosowania art. 106 k.p.a. do **uzgodnienia** w kwestii wyznaczenia aglomeracji, przewiduje art. 87 ust. 4 Prawa wodnego¹⁰¹, z analogicznymi skutkami jak w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skierowanie uzgodnienia na drogę postępowania wyznaczonego przepisami art. 106 k.p.a. (stosowanymi odpowiednio), a w ślad za tym przyjęcie dla uzgodnienia formy zaskarżalnego postanowienia, wyklucza to uzgodnienie z kręgu aktów nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Oczywiście podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

⁹⁹ Art. 37f i n. u.p.z.p.

¹⁰⁰ Komitet Rewitalizacji, jak wynika z art. 7 ust. 1 ustawy z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485), stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gmin w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

¹⁰¹ Art. 87 ust. 4 Prawa wodnego: „Wyznaczenie aglomeracji następuje po uzgodnieniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z Wodami Polskimi, a w zakresie obszarów objętych przynajmniej jedną formą ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy – z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Do uzgodnienia przepisy art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”.

Inaczej jest w przypadku stanowiącej akt prawa miejscowego uchwały sejmiku w sprawie podziału na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, o których mowa w art. 26a ust. 1, a także zmiany granic obwodu lub zmiany zaliczenia obwodu do kategorii, podejmowanej na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie¹⁰². Marszałek województwa po przygotowaniu projektu uchwały występuje o **opinie** oraz **uzgodnienie** do wskazanych w przepisach organów¹⁰³. Przepisy nie określają zasad i trybu współdziałania w formie uzgodnienia, stąd uznać trzeba je za podejmowane w trybie art. 80a u.s.w., a samo uzgodnienie za akt nadzoru. W odniesieniu do opinii ustawodawca przyjmuje domniemanie prawne analogiczne jak w art. 80a ust. 3 u.s.w. Niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektu uchwały oznacza akceptację projektu uchwały (art. 27 ust. 13 Prawa łowieckiego). Jeżeli sejmik województwa stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym projekcie uchwały, w tym także w wyniku uwzględnienia opinii, czynności, o których mowa w ust. 8, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian (art. 27 ust. 14 Prawa łowieckiego).

1.3.1.2. PRZESŁANKI WSPÓŁDZIAŁANIA

Określone w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. zasady i tryb współdziałania znajdują zastosowanie po spełnieniu łącznie następujących przesłanek:

- 1) z przepisów prawa wynika obowiązek współdziałania;
- 2) przedmiotem współdziałania jest rozstrzygnięcie organu j.s.t.;
- 3) stanowisko innego organu przybiera postać uzgodnienia, zatwierdzenia albo opinii;
- 4) prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia od zajęcia stanowiska;
- 5) podmiotami współdziałającymi jest organ j.s.t. (bierny) z jednej strony, z drugiej zaś inny organ (czynny);
- 6) o ile nie są w całości czy w części regulowane przepisami szczególnymi.

1.3.1.2.1. PODSTAWY PRAWNE OBOWIĄZKU WSPÓŁDZIAŁANIA

Obowiązek współdziałania nie wynika z art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. i art. 80a u.s.w., lecz z przepisów prawa materialnego, które również określają jego formy¹⁰⁴. Samego obowiązku współdziałania w formach zajmowania stanowisk należy poszukiwać

¹⁰² Dz.U. z 2022 r. poz. 1173 ze zm.

¹⁰³ O **opinie** zwraca się do: właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Polskiego Związku Łowieckiego oraz właściwej izby rolniczej. O **uzgodnienie** do: właściwego wojewody, a także do organów wojсковych, w przypadku gdy podział na obwody łowieckie obejmuje grunty pozostające w zarządzie tych organów albo powierzone tym organom do wykorzystania.

¹⁰⁴ Tak S. Biernat, *Działania wspólne...*, s. 79, wobec współdziałania przy podejmowaniu decyzji administracyjnych (art. 106 k.p.a.).

w przepisach szczególnych wobec ustaw samorządowych¹⁰⁵. Czasami wynika on z przepisów zawartych w ustawach samorządowych (np. uzgadnianie statutów).

Przepis art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. nadają procesowy kształt obowiązkowi współdziałania organów samorządowych z innymi organami. Obowiązek taki powstaje *ex lege* na mocy przepisów szczególnych o charakterze materialnoprawnym oraz ustrojowym. Chodzi o przepisy, które uzależniają podjęcie rozstrzygnięcia przez organ samorządowy od zajęcia stanowiska przez inny organ. Natomiast wskazane przepisy ustaw samorządowych określają jedynie zasady i tryb współdziałania, a więc dotyczą wyłącznie kwestii proceduralnych, z uwzględnieniem jednakże pierwszeństwa przepisów szczególnych ustanawiających inne reguły i zasady współdziałania¹⁰⁶. Kwestie proceduralne, poza materialnymi, mogą być także przedmiotem regulacji zawartych w przepisach szczególnych.

Obowiązek współdziałania organów samorządowych z innymi organami ma wynikać z „prawa”. Zważywszy na charakter relacji zachodzących między organami podejmującymi rozstrzygnięcia a organami wyrażającymi (zajmującymi) stanowiska, odnosić to należy do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Formy współdziałania, do których odwołuje się art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. dotyczą relacji w sferze zewnętrznej działania administracji, ponieważ chodzi o stosunki między organami jednostek samorządu terytorialnego a innymi organami administracyjnymi, niepozostającymi z nimi w układzie hierarchicznego podporządkowania¹⁰⁷. Tego rodzaju relacje powinny być, co do zasady, regulowane ustawami, a jedynie wyjątkowo aktami podustawowymi (podejmowanymi na podstawie upoważnienia ustawowego dopuszczającego takie uregulowanie).

Przepisy ustaw samorządowych obejmują przypadki, w których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego od zajęcia stanowiska w formie określonej w komentowanych przepisach. W pierwszym rzędzie pojawia się pytanie o to, kiedy i w jaki sposób prawo takie uzależnienie przewiduje, w szczególności zaś, czy z przepisu prawa wyraźnie musi wynikać sankcja nieważności. W każdym razie trzeba przyjąć, że przepisy zawarte w ustawach samorządowych samodzielnie sankcji takiej nie ustanawiają. Zdaniem B. Dolnickiego brak stanowiska wymaganego przepisami prawa wywołuje skutki prawne o charakterze materialnym, powodując nieważność rozstrzygnięcia¹⁰⁸. Jeśli zaakceptujemy taki pogląd, to rodzi się kolejne pytanie, o charakter tej nieważności. Czy jest to nieważność bezwzględna, powodująca bezskuteczność rozstrzygnięcia od momentu jego podjęcia, i to bez konieczności formalnego stwierdzenia nieważności, czy też mamy do czynienia z nieważnością

¹⁰⁵ Np. ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.), ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

¹⁰⁶ J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, ŻNUŁ 1963/31, s. 77.

¹⁰⁷ P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, s. 1122.

¹⁰⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 228.

względna, wymagająca jej stwierdzenia w drodze formalnego aktu (deklaratoryjnego). Domniemanie ważności aktów podejmowanych przez władze publiczne przemawia na rzecz drugiej z tych opcji. Co prawda przepisy prawa nie zawsze otwierają drogę do stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć w trybie administracyjnym, ale zawsze będzie to możliwe w trybie sądowym.

1.3.1.2.2. PRZEDMIOT WSPÓŁDZIAŁANIA

Zakres współdziałania objętego hipotezą wspomnianych przepisów obejmuje rozstrzygnięcia organów j.s.t. wymagające zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania na podstawie przepisów szczególnych.

Zajęcie stanowiska dotyczy **rozstrzygnięć** organów j.s.t. Rozstrzygnięcie nie jest prawną formą działania administracji publicznej, stąd rodzi się pytanie o charakter prawny i zakres przedmiotowy tego pojęcia. Sięgając do słownikowego znaczenia terminu „rozstrzygnięcie”, przyjdzie zauważyć, że odnosi się on generalnie do czynności decyzyjnej, przesądzającej¹⁰⁹. Chodzi zatem o będące oświadczeniami woli akty organów samorządowych decydujące o określonych kwestiach. Rozstrzygnięcia będą aktami podejmowanymi przez organy samorządu w ramach przyznaných im kompetencji, w celu określenia zachowania adresatów podlegających właściwości organu. Przenosząc te ustalenia na grunt prawnych form działania administracji publicznej, przez rozstrzygnięcie należy rozumieć akt normatywny, generalny lub indywidualny (z wyłączeniem decyzji administracyjnych ze względu na postanowienia art. 102 u.s.g.), podlegający – na mocy odrębnych przepisów – zatwierdzeniu, uzgodnieniu lub zaopiniowaniu przez odpowiedni centralny organ administracji państwowej lub terenowy organ administracji rządowej. Rozstrzygnięcie, zdaniem NSA, należy rozumieć szeroko jako uchwały wszelkiego typu bądź zarządzenia¹¹⁰. Oczywiście, wyłączenie z tego zakresu decyzji administracyjnych nie dotyczy innych indywidualnych aktów administracyjnych. Rozstrzygnięcie, jak należy domniemywać, będzie wywoływało określone skutki prawne w sferze materialnoprawnej (bezpośrednio bądź pośrednio), wiążące jego adresatów. Tym samym zostają wyłączone czynności organów gminy oraz innych organów niemające charakteru rozstrzygnięć (np. opinie, wnioski).

Rozstrzygnięcia niekoniecznie muszą być skierowane na „zewnątrz” struktury organizacyjnej j.s.t. Mogą mieć także charakter „wewnętrzny”, odnosząc się do jej jednostek organizacyjnych.

Niekoniecznie także, jak należy sądzić, powinny mieścić się w zakresie zadań własnych samorządu.

W praktyce będą to zazwyczaj akty prawa miejscowego wymagające współdziałania innych organów.

¹⁰⁹ *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1995, s. 809.

¹¹⁰ Wyrok NSA z 3.03.2009 r., I OSK 1322/08, LEX nr 595074.

W orzecznictwie sądowym do rozstrzygnięć zaliczono m.in. uchwałę rady gminy w sprawie zamiaru likwidacji szkoły prowadzonej przez gminę (art. 89 ust. 1 Prawa oświatowego)¹¹¹, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, mający charakter aktu prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹²), uchwała organu stanowiącego j.s.t. o likwidacji szkoły lub placówki publicznej (art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego).

1.3.1.2.3. FORMA ZAJĘCIA STANOWISKA

Zajęcie stanowiska przez inny organ obejmuje czynności „zatwierdzenia”, „uzgodnienia” oraz „zaopiniowania”. Czynności te występują na różnych etapach procesu podejmowania rozstrzygnięć. Różni je także stopień związania organu podejmującego rozstrzygnięcie. Poszczególne akty zajęcia stanowiska także nie mają jednorodnego charakteru.

Zatwierdzenie w rozumieniu przepisów ustaw samorządowych stanowi oświadczenie woli o charakterze jednostronnym i władczym¹¹³, które zasadnicze skutki prawne wywołuje pośrednio, poprzez rozstrzygnięcie organu j.s.t. Bezpośrednim skutkiem prawnym jest nadanie „ważności” rozstrzygnięciu podlegającemu zatwierdzeniu. Akt zatwierdzenia podejmowany jest w przypadkach wyraźnie określonych w przepisach prawa, przy czym przepisy kompetencyjne wskazują na rodzaj aktu zajęcia stanowiska, natomiast nie określają jego formy. Jak należy sądzić, powinna to być forma właściwa dla sposobu wyrażania woli przez organ uprawniony do zatwierdzania (uchwała, zarządzenie). Zatwierdzenie odnosi się do rozstrzygnięcia już podjętego, którego ważność (być prawny, wejście w życie, skuteczność) uzależniona jest od formalnej akceptacji innego organu. Rozstrzygnięcie z chwilą zatwierdzenia staje się „ważne”, co oznacza, że wchodzi do obrotu prawnego na zasadach określonych w przepisach prawa (np. akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Nie ma podstaw do oczekiwania na uprawomocnienie aktu zatwierdzenia, a więc inaczej niż w przypadku rozstrzygnięć nadzorczych, których skutki prawne są odroczone w czasie do momentu, w którym nie można ich zaskarżyć do sądu administracyjnego. Późniejsze wyeliminowanie aktu zatwierdzenia (poprzez np. unieważnienie czy uchylenie) bądź jego zmiana nie mają bezpośredniego

¹¹¹ Art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego: „Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie”. Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 22.02.2021 r., II SA/Wa 1324/20, LEX nr 3186631.

¹¹² Art. 4 ust. 1: „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej «regulaminem»; regulamin jest aktem prawa miejscowego”.

¹¹³ K. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 200–202.

wpływu na ważność rozstrzygnięcia (nie pozbawiają go ważności)¹¹⁴. Można by jedynie rozważać wadliwość rozstrzygnięcia ze względu na wady, jakimi akt zatwierdzenia może być obciążony.

Uzgodnienie w rozumieniu przepisów ustaw samorządowych, podobnie jak zatwierdzenie, stanowi oświadczenie woli o charakterze jednostronnym i władczym, które zasadnicze skutki prawne wywołuje pośrednio, poprzez rozstrzygnięcie organu j.s.t. Różni się od zatwierdzenia o tyle, że powinno następować na etapie przygotowania rozstrzygnięcia (przed jego podjęciem). Uzgodnienie, z założenia, zakłada dochodzenie do wspólnego stanowiska przez współdziałające w tej formie organy. Z tego względu, zwłaszcza jeśli jego przedmiotem jest złożony akt prawny (np. akt prawa miejscowego), proces uzgadniania nie powinien ograniczać się do jednej czynności (aktu uzgodnienia). Można zakładać, że składa się na niego szereg czynności (szczegółowych uzgodnień), dających w sumie uzgodnienie stanowisk. Oczywiście, możliwe jest także uzgodnienie jednorazowe przedłożonego projektu rozstrzygnięcia. Nie można także wykluczyć dokonania uzgodnienia po podjęciu rozstrzygnięcia przez organ j.s.t. (przed upływem terminu określonego w przepisach). Wtedy akt uzgodnienia nadaje rozstrzygnięciu „ważność” *ex post*. Uzgodnienie na etapie projektu rozstrzygnięcia nadaje mu ważność z momentem wejścia w życie rozstrzygnięcia.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przez uzgodnienie decyzji należy rozumieć sytuację, gdy organ prowadzący postępowanie główne przygotowuje projekt rozstrzygnięcia, zaś organ współdziałający ocenia dopuszczalność tego rozstrzygnięcia w granicach swojej właściwości i kompetencji¹¹⁵.

Organ współdziałający nie może ingerować w przedstawiony projekt decyzji i zmieniać go, ale powinien wypowiedzieć się w przedmiocie uzgodnienia¹¹⁶.

Odmowa uzgodnienia dokonana przez inny organu w zasadzie wyklucza możliwość podjęcia rozstrzygnięcia przez organ j.s.t. Zdaniem P. Chmielnickiego nie ma jednak przeszkód, aby hipoteza art. 89 u.s.g. obejmowała także takie rozstrzygnięcia, co do których brak zgody właściwego organu może być konwalidowany zgodą następczą.

Formą współdziałania organów administracji publicznej są działania określone w przepisach prawnych jako podjęte „w porozumieniu”, „po porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „po uzgodnieniu” lub „wymagające uzgodnienia”. „Uzgodnienia” są to bez wątpienia w języku potocznym i prawniczym zwroty w swej treści bardziej stanowcze i jednoznaczne niż „opiniowanie”, zakładają bowiem jednolitość stanowiska i zgodność poglądów zainteresowanych podmiotów w danej sprawie¹¹⁷.

¹¹⁴ Inaczej P. Chmielnicki, którego zdaniem z przepisów nie wynika, aby organ zobowiązany do zajęcia stanowiska tracił uprawnienie do jego weryfikacji. P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, s. 1125.

¹¹⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z 29.05.2013 r., II SA/Sz 318/13, LEX nr 1329516.

¹¹⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.01.2009 r., II SA/Bd 770/08, LEX nr 487279.

¹¹⁷ Uchwała NSA (5) z 15.02.1999 r., OPK 14/98, LEX nr 35652.

Decyzja wydana w porozumieniu (po porozumieniu), w uzgodnieniu (po uzgodnieniu) jest aktem jednostronnym, władczym organu decydującego, który w świetle prawa ponosi za nią pełną odpowiedzialność. Współdziałanie organów administracji publicznej w znaczeniu tu omawianym występuje na etapie przygotowania decyzji administracyjnej i jest możliwe między organami niepozostającymi w stosunku nadrzeczności i podporządkowania organizacyjnego. Zgodnie z poglądem ukształtowanym od lat w doktrynie stanowisko organu współdziałającego, z którym należy uzgodnić decyzję bądź wydać decyzję po uzgodnieniu, jest wiążące dla organu decydującego. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści rozstrzygnięcia, które ma być wydane po uzgodnieniu przez organ rozstrzygający. Organ rozstrzygający, po przygotowaniu, w zależności od sytuacji, rozstrzygnięcia bądź jego projektu, występuje do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska w sprawie. Wystąpienie to inicjuje wszczęcie postępowania prowadzącego do przygotowania aktu zajęcia stanowiska (aktu uzgodnienia) przez organ współdziałający.

Typowym przykładem dla tej formy współdziałania są uzgodnienia statutów j.s.t. dokonywane na podstawie ustaw samorządowych.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do samodzielnego kształtowania treści statutów (w granicach prawa), przy czym swoboda ta jest ograniczona poprzez obowiązek uzgodnienia projektów statutów gminy (powyżej 300 tys. mieszkańców), województwa, miasta stołecznego Warszawy oraz związku metropolitalnego z Prezesem Rady Ministrów¹¹⁸.

Rozwiązania prawne dotyczące zwłaszcza procedury uzgadniania są bardzo ogólne, w pewnym zakresie różne od przyjętych w ustawach samorządowych, co rodzi rozliczne problemy, a w szczególności wątpliwości co do charakteru samego aktu uzgodnienia oraz jego zaskarżalności do sądu administracyjnego.

Uzgodnieniu z Prezesem RM, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, podlega projekt statutu gminy powyżej 300 tys. mieszkańców (art. 3 ust. 2 u.s.g.). Spory na tym tle rozstrzyga Rada Ministrów (art. 3 ust. 3 u.s.g.).

Uzgodnieniu, jak należy przyjąć, nie podlega projekt statutu gminy poniżej 300 tys. mieszkańców. Samo uzgodnienie projektu statutu przebiega w trybie art. 89 ust. 1 u.s.g., z dwiema różnicami, z których jedną trzeba uznać za istotną. Pierwsza z nich dotyczy wszczęcia procedury uzgodnieniowej, co wymaga wniosku właściwego ministra. Wniosek taki, podlegający wcześniej ocenie tegoż ministra (taki chyba jest sens wprowadzenia tego wymogu), powinien mieć charakter merytoryczny. Natomiast druga różnica wiąże się z brakiem porozumienia między organem nadzoru a gminą. Jeśli bowiem projekt nie zostanie uzgodniony, to nie przyjmuje się domniemania zakładającego jego akceptację przez Prezesa RM, ale powstaje spór między organem stanowiącym j.s.t. a Prezesem RM, który to spór rozstrzyga jednostronnie Rada

¹¹⁸ Obowiązek uzgodnienia nie dotyczy projektów statutów powiatów, niezależnie od liczby mieszkańców powiatów.

Ministrów. Stanowisko Rady Ministrów wyrażone w formie uchwały jest ostateczne i nie przysługuje od niego żaden środek prawny.

Przyjęcie takiego rozwiązania, w ramach którego spór zaistniały między Prezesem RM a gminą, rozstrzyga nie sąd administracyjny, a organ administracji, powoduje, że akt zajęcia stanowiska przez Prezesa RM nie może być traktowany jako akt nadzoru nad gminą. W tym zakresie gmina zostaje pozbawiona sądowej ochrony swojej samodzielności ustrojowej, gwarantowanej przez Konstytucję RP. Także uchwała Rady Ministrów rozstrzygająca spór nie stanowi decyzji administracyjnej, nie jest też środkiem prawnym stosowanym przez konstytucyjny organ nadzoru, przez co nie jest kwalifikowana podmiotowo-przedmiotowo do aktów nadzoru kontrolowanych przez sąd administracyjny¹¹⁹. Takie rozwiązanie powoduje z kolei brak możliwości zaskarżenia przez gminę rozstrzygnięcia Rady Ministrów do sądu administracyjnego. Skarga gminy na stanowisko Prezesa Rady Ministrów w toku uzgadniania statutu gminy (miasta) podlega odrzuceniu na ogólnej zasadzie (art. 52 w zw. z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.).

Uzgodnienie to stanowi w istocie ukryty środek nadzoru prewencyjnego, przed którym gmina nie posiada ochrony sądowej, stąd jego konstytucyjność budzi uzasadnione wątpliwości¹²⁰.

Uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów podlegają także: projekt statutu m.st. Warszawy (art. 4 ust. 2 ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹²¹), projekt statutu samorządu województwa (art. 7 ust. 1 u.s.w.), projekt statutu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (art. 3 ust. 2 ustawy z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹²²).

Projekt statutu m.st. Warszawy, uchwalany przez Radę m.st. Warszawy po zasięgnięciu opinii rad dzielnic, podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy). Uzgodnienie projektu statutu następuje w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego przedłożenia (art. 4 ust. 3 ww. ustawy). Jeżeli organ nie zajmie stanowiska w terminie określonym w ust. 3, statut uznaje się za uzgodniony (art. 4 ust. 4 ww. ustawy). Jeśli jednak Prezes RM nie uzgodni statutu ze względu na uchybienia, przekazuje projekt statutu do ponownego rozpatrzenia, wskazując termin ich usunięcia. Zatem odmowa uzgodnienia statutu, pozostaje działaniem nadzorczym, jednak innym niż akt nadzoru.

W przypadku województwa samorządowego przepisy dotyczące uzgadniania projektu statutu mają charakter bardzo ogólny. Ograniczają się do stwierdzenia, że ustrój tej jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów (art. 7 ust. 1 u.s.w.).

¹¹⁹ I. Niżnik-Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, s. 135.

¹²⁰ I. Niżnik-Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, s. 135.

¹²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

¹²² Dz.U. z 2022 r. poz. 2578.

W tej sytuacji do procedury uzgadniania zastosowanie znajdzie art. 80a u.s.w. Zajęcie stanowiska co do treści projektu statutu przez Prezesa RM powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu tego projektu. Bezskuteczny upływ tego terminu stwarza domniemanie, że projekt statutu województwa został uzgodniony w brzmieniu nadanym przez sejmik wojewódzki (art. 80a ust. 1, 3 i 4 u.s.w.).

Przyjęte rozwiązanie pozostawia cały szereg wątpliwości. W szczególności nie wiadomo, jakie środki zastosować w sytuacji przedłużającej się w czasie niemożności uzgodnienia projektu statutu, zwłaszcza jeśli procedura uzgodnieniowa została podjęta i nie zakończyła się przed upływem wyznaczonego terminu. Inaczej niż w przypadku projektu statutu gminnego nie uregulowano trybu rozstrzygania ewentualnych sporów dotyczących treści projektu statutu wojewódzkiego, do jakich może dochodzić pomiędzy sejmikiem województwa a Prezesem RM. Pozostając na gruncie art. 80a w zw. z art. 86 ust. 1 u.s.w. i art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., uzgodnienie ma charakter aktu nadzoru (środka nadzorczego o charakterze prewencyjnym¹²³), podlegającego zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Ustawodawca przyjmuje w tym przypadku koncepcję nadzoru judykacyjnego¹²⁴.

Jeszcze inaczej został uregulowany problem statutu związku metropolitalnego. Projekt statutu i jego zmian, podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 3 ust. 2 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim).

Podobnie jak w przypadku statutu województwa samorządowego, do procedury uzgadniania projektu statutu w związku metropolitalnym zastosowanie znajdzie art. 80a u.s.w. (art. 17 ust. 2 tej ustawy przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 7 u.s.w. do nadzoru nad działalnością związku metropolitalnego), przy czym, podobnie jak przy statucie gminy, postępowanie uzgodnieniowe inicjuje wniosek ministra. Zajęcie stanowiska co do treści projektu statutu przez Prezesa RM powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu tego projektu, a bezskuteczny upływ terminu stwarza domniemanie przyjęcia projektu statutu w brzmieniu nadanym przez zgromadzenie związku (art. 80a ust. 1, 3 i 4 u.s.w.).

Uzgodnieniu z wojewodą podlegają natomiast projekty statutu związku międzygminnego (art. 67 ust. 1a u.s.g.) i związku powiatowego (art. 67 ust. 1a u.s.p.).

Projekt statutu związku podlega uzgodnieniu z wojewodą. Zajęcie stanowiska przez wojewodę następuje w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu. Przepisy art. 89 ust. 2 i art. 98 stosuje się odpowiednio (art. 67 ust. 1b u.s.g.). W postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje wójt jednej z gmin upoważniony przez wójtów pozostałych gmin (art. 67 ust. 1c u.s.g.). Treść art. 67 ust. 1b i 1c u.s.p. jest analogiczna, jedynie z tą różnicą, że ust. 1b odsyła do odpowiedniego stosowania art. 77b ust. 3

¹²³ A. Wierzbica [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.

¹²⁴ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 72.

i art. 85 u.s.p., a w ust. 1c mowa jest o reprezentacji starosty jednego z powiatów upoważnionego przez starostów pozostałych powiatów.

Odesłanie do art. 89 ust. 2 i art. 98 u.s.g. (art. 77b ust. 3 i art. 85 u.s.p.) przesądza o nadaniu aktowi uzgodnienia, podjętemu przez wojewodę, charakteru aktu nadzoru (prewencyjnego) w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., podlegającego zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Obowiązek uzgodnienia wynika też z szeregu przepisów szczególnych.

Na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹²⁵ wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza plan ochrony parku kulturowego w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Plan ochrony podlega zatwierdzeniu przez radę gminy i staje się obligatoryjnym elementem uchwały rady o utworzeniu parku kulturowego. Zwrot „sporządza w uzgodnieniu” (a nie np. uzgadnia po sporządzeniu) wskazuje na charakter czynności uzgadniania, które nie wyczerpują się w jednorazowym akcie uzgodnienia, ale wymagają bieżącej współpracy między wójtem a konserwatorem. Tym samym to uzgodnienie będzie zbliżone do porozumienia, z zachowaniem jednak przewagi konserwatora. Czynności podejmowane przez kuratora w ramach uzgadniania będą się składały na uzgodnienie będące aktem nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Już te przykłady wskazują wyraźnie, że uzgadnianie nie jest czynnością o jednorodnym charakterze. Może się ograniczać do aktu uzgodnienia rozstrzygnięcia (projektu rozstrzygnięcia), ale też przybierać postaci czynności uzgodnieniowych, dokonywanych na etapie przygotowania rozstrzygnięcia (projektu).

Opinia – akt opiniowania, w przeciwieństwie do zatwierdzenia i uzgodnienia, nie jest oświadczeniem woli innego organu. Przybierać może postać oświadczenia wiedzy albo stanowić wypowiedź wyrażającą ocenę określonej sytuacji czy też stanu rzeczy¹²⁶. Z punktu widzenia procesowego opinia stanowi szczególnie rodzaj dowodu z opinii biegłego¹²⁷.

Opinia traktowana jest jako najluźniejsza forma współdziałania organów administracji publicznej. Współdziałanie takie polega na tym, że jeden z organów jest

¹²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 840.

¹²⁶ K. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 202.

¹²⁷ Tak NSA w wyroku z 5.12.2019 r., II OSK 3328/19, LEX nr 2782299, odnośnie do opinii IPN podjętej na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z 1.04.2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1103): „Opinia stanowi szczególnie rodzaj dowodu z opinii biegłego. W rezultacie, opinia nie może ograniczać się do faktów, ale ma polegać na ich ocenie, w kontekście symbolizowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego albo propagowania takiego ustroju w inny sposób, w tym symbolizowania represyjnego, autorytarnego i niesuwerennego systemu władzy w Polsce w latach 1944–1989. Organ nadzoru ma obowiązek poddania tego dowodu weryfikacji. Nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii, w zakresie w jakim opinia przedstawia oceny oparte o wiadomości specjalne. Bada natomiast kompletność opinii, jej poprawność metodologiczną i to, czy ocena końcowa jest logicznym następstwem zebranego materiału faktycznego”.

zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa.

Jeżeli szczególny przepis prawa nie nadaje opinii innego charakteru, jest ona jedynie oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Stanowi jeden z elementów materiału dowodowego, podlegającego rozpatrzeniu przez organ rozstrzygający. Organ ten powinien jedynie rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny. Opinia taka nie ma więc, co do zasady, mocy wiążącej dla organu występującego o opinię. Ma wyjątkowo charakter wiążący, ale tylko w sytuacji, w której przepisy wymagają uzyskania pozytywnej opinii.

W przepisach prawa pojawia się wymóg uzyskania „pozytywnej opinii”, o jakiej mowa m.in. w art. 59 ust. 2 zdanie pierwsze nieobowiązującej już ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty¹²⁸. Konstrukcja pozytywnej opinii została przeniesiona do Prawa oświatowego. Jest to, jak należy sądzić, pewna forma opinii mimo tego, że przypomina zgodę¹²⁹.

Stosownie do art. 89 ust. 3–5 Prawa oświatowego szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu **pozytywnej opinii** kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po

¹²⁸ W brzmieniu tekstu jednolitego: Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm. Art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty: „Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie”.

¹²⁹ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8.05.2002 r., K 29/00, OTK-A 2002/3, poz. 30, dokonując oceny konstytucyjności przepisu art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, nakładającego na samorząd terytorialny obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w sprawie zlikwidowania szkoły, wskazał m.in., że brak tej „pozytywnej opinii” jest w pełni tego słowa znaczeniu faktyczną decyzją, blokującą definitywnie możliwość zlikwidowania szkoły. „Wszakże o przekreślającej samodzielność gminy – w zakresie powierzzonego jej zadania własnego i to w odniesieniu do tak fundamentalnej kwestii jak dalsze prowadzenie, czy też likwidacja szkoły – ingerencji organu zewnętrznego można byłoby mówić dopiero wówczas, gdyby przesłanki tak pozytywnej, jak i negatywnej opinii w przedmiocie likwidacji szkoły nie były określone przez konkretne przepisy ustawy, a były oparte na swobodnym uznaniu organu administracji rządowej. Tymczasem tak nie jest”. Trybunał zaznaczył, że „kurator oświaty nie działa w tym przypadku arbitralnie, lecz jest związany konkretnymi normami prawnymi [...]”. Zdaniem Trybunału, każdorazowa „negatywna opinia” kuratora w przedmiotowej kwestii musi wskazać podstawę prawną nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek, związany z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich tych uprawnień, które wynikają z norm prawnych zawartych w ustawie o systemie oświaty (obecnie w Prawie oświatowym) lub w innych ustawach. „Dopiero bowiem niewykonanie lub realna groźba niewykonania takiego konkretnego, wyraźnie wskazanego w ustawie obowiązku, mogłaby prowadzić do odmowy wydania «pozytywnej opinii». W przeciwnym bowiem wypadku słusznie postawiono by kuratorowi zarzut działania arbitralnego”. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 18.11.2021 r., II SA/Wa 1386/21, LEX nr 3294626.

uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Opinia jest wydawana w drodze **postanowienia**, na które przysługuje **zazalenie** do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (w przypadku postanowienia wydanego przez kuratora oświaty) bądź wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (w przypadku postanowienia wydanego przez tego ministra). Opinia jest wydawana **w ciągu 30 dni** od dnia doręczenia kuratorowi oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego o wydanie tej opinii.

Pomijając problem charakteru opinii (wymóg uzyskania **pozytywnej opinii**), przepisy odrębne określają formę opinii (postanowienie) oraz termin 30-dniowy na jej wydanie przez organ współdziałający, inny niż standardowy termin przewidziany w ustawach samorządowych (14-dniowy). Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, opinia kuratora oświaty traktowana jest jako środek nadzoru nad działalnością gminy przewidziany w art. 89 ust. 1 u.s.g., a tym samym i tożsamy z środkiem nadzoru przewidzianym w art. 77b ust. 1 u.s.p.¹³⁰ Objęcie jednak tych opinii zakresem art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b ust. 1 u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. nie oznacza przypisania im statusu aktów nadzoru (w przyjętym przez nas znaczeniu). Jednoznacznie wynika bowiem z judykatury, że podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., a więc jako postanowienia. Sądy, w ślad za tym, wyrokuja na podstawie art. 145 § 1 p.p.s.a.¹³¹

Natężenie elementów współdziałania i nadzoru, ale także koordynacji i kontroli w przypadku konkretnych opinii (dotyczy to także uzgodnień) może być zróżnicowane.

Typowo koordynacyjny charakter mają opinie dotyczące strategii rozwoju, będące aktami polityki administracji publicznej¹³², podejmowane na podstawie art. 9 pkt 4, 5 i 6 u.z.p.p.r. w związku z ustawami samorządowymi. Chodzi o strategię rozwoju województwa (w art. 11 ust. 1 u.s.w.), strategię rozwoju gminy (art. 10e ust. 1 u.s.g.) oraz strategię rozwoju ponadlokalnego¹³³ (art. 10g ust. 1 u.s.g. i art. 12a ust. 1 ustawy z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim).

¹³⁰ Por. m.in. wyrok NSA z 20.01.2021 r., III OSK 2935/21, LEX nr 3117818.

¹³¹ Por. wyroki do art. 89 ust. 4 Prawa oświatowego podane w LEX.

¹³² Akty polityki administracji publicznej jako szczególną formę działania administracji wyróżnia M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, s. 371–372. Strategie, uchwalane przez organy stanowiące j.s.t., podlegają publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych, natomiast nie mają charakteru aktów prawa miejscowego.

¹³³ Zgodnie z art. 10g ust. 1 u.s.g. gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium. W celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć w szczególności związki międzygminny, o którym mowa w art. 64, lub związki

Projekty samorządowych strategii, jak wynika z art. 6 u.z.p.p.r., podlegają konsultacjom z podmiotami publicznymi (głównie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego) oraz niepublicznymi (np. strategia rozwoju gminy podlega konsultacji z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, a także z mieszkańcami gminy)¹³⁴.

Procedura konsultacji uregulowana jest w zasadniczej części w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a w pewnym zakresie w ustawach samorządowych oraz uchwałach organów stanowiących j.s.t. w sprawie zasad, trybu i harmonogramu opracowania strategii¹³⁵.

Podmioty uprawnione do konsultacji przekazują swoją **opinię** o projekcie w określonym terminie (określonym przez właściwy organ, nie krótszym niż 35 dni od dnia ogłoszenia na stronie internetowej informacji o konsultacji). Nieprzekazanie opinii w terminie oznacza rezygnację z jej przedstawienia. Podmiot opracowujący projekt przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem, i zamieszcza je na swojej stronie internetowej (art. 6 ust. 5 i 6 u.z.p.p.r.).

Analiza przepisów regulujących proces opiniowania strategii wskazuje na jedynie „konsultacyjny” wymiar składanych opinii. Prawo nie uzależnia od ich uzyskania przez podmiot przygotowujący strategię ważności tego aktu. Wskazane podmioty mają jedynie prawo do złożenia opinii. Opinie te nie będą zatem aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Odmienne przedstawia się problem omawianych opinii, formułowanych na podstawie ustaw samorządowych.

Projekt strategii rozwoju województwa jest przedkładany ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu wydania opinii dotyczącej spójności ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego (art. 12a ust. 2a u.s.w.). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydaje

powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a u.s.p., lub stowarzyszenie, o którym mowa w art. 84 u.s.g., lub zawierać porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74 u.s.g. (art. 10g ust. 4 u.s.g.).

¹³⁴ Projekt strategii rozwoju województwa podlega konsultacjom w szczególności z: jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru tego województwa i ich związkami, partnerami społecznymi i gospodarczymi, właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 6 ust. 2 u.z.p.p.r.). Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gmin – w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego albo gminy – w przypadku strategii rozwoju gminy, oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (art. 6 ust. 3 u.z.p.p.r.).

¹³⁵ Art. 12a ust. 1 u.s.w.: „Sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności:

- 1) zadania organów samorządu województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa;
- 2) tryb i zasady współpracy z podmiotami wymienionymi w art. 12”.

Art. 10f ust. 1 u.s.g.: „Rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”.

opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju województwa. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju województwa jest spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego (art. 12a ust. 2b u.s.w.).

Projekt strategii rozwoju gminy opracowuje wójt oraz przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa (art. 10f ust. 2 u.s.g.). Zarząd województwa wydaje opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa (art. 10f ust. 3 u.s.g.). Podobnie projekt strategii rozwoju ponadlokalnego przedkładany jest do zaopiniowania przez zarząd województwa, a niewydanie opinii w terminie powoduje przyjęcie domniemania o jej spójności ze strategią rozwoju województwa (art. 10g ust. 5 i 6 u.s.g.).

W tych przypadkach opinia w przedmiocie spójności z innymi strategiami ma inny walor, skoro tylko jej brak (niewydanie w terminie), oczywiście po wystąpieniu organu sporządzającego projekt do właściwego organu współdziałającego (ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, zarządu województwa), rodzi pozytywne domniemanie. Wystąpienie o opinię jest obligatoryjnym elementem procedury zmierzającej do wypracowania projektu strategii. Jeśli organ sporządzający projekt strategii nie wystąpił o taką opinię, to domniemania o spójności przyjąć nie można. Projekt nie uzyskuje przymiotu ważności, a co za tym idzie – organ stanowiący j.s.t. nie będzie mógł strategii (uchwały) przyjąć. Pytanie, co w sytuacji, kiedy nie ma pozytywnej opinii o spójności nie z tej przyczyny, że organ właściwy o nią nie wystąpił, ale z powodu braku podstaw do pozytywnej oceny projektu strategii z punktu widzenia zachowania spójności z odnośną strategią? Merytoryczny wymóg zachowania spójności projektu strategii, zachowanie którego gwarantuje uzyskanie opinii, podobnie jak formalny obowiązek wystąpienia o opinię, jest warunkiem ważności projektu strategii. Ustawodawca nie używa terminu „pozytywna opinia”, ale w istocie do tego się to sprowadza.

Przedmiotowa opinia jest aktem zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 80a u.s.w. oraz art. 89 u.s.g., mimo tego że regulacji zawartych w tych przepisach do niej się nie stosuje ze względu na szczególną procedurę jej podejmowania. Status aktu zajęcia stanowiska nadaje jej nadzorczy charakter, co otwiera drogę do ich zaskarżania na podstawie, odpowiednio: art. 80a w zw. z art. 86 ust. 1 u.s.w. (program strategii rozwoju województwa) i art. 89 w zw. z art. 98 ust. 1 u.s.g. (strategia rozwoju gminy i strategia rozwoju ponadlokalnego) w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.

Typowym przykładem dla tej formy zajmowania stanowiska jest opinia w sprawie rozkładu godzin pracy aptek. Zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹³⁶, rada powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów,

¹³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2301.

prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu zawodu farmaceuty określa, w drodze uchwały, rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie.

Uchwała rady powiatu, mimo braku w tym zakresie wyraźnego stanowiska ustawodawcy, ma charakter aktu prawa miejscowego. Przed podjęciem uchwały wymagane jest zasięgnięcie, w trybie art. 77b u.s.p., opinii dwu grup podmiotów: organów samorządu gminnego – wójtów (burmistrzów/prezydentów miast) z terenu powiatu; samorządu zawodowego – samorządu aptekarskiego. Ma to być jedynie opinia, a nie np. zgoda, wobec czego rada powiatu może zatem określić rozkład godzin pracy aptek wbrew stanowisku samorządu aptekarskiego i organów wykonawczych gmin. Intencją ustawodawcy jest jednak to, aby rada powiatu brała pod uwagę stanowisko podmiotów, jako głosu doradczego, np. w zakresie potrzeb miejscowej ludności, uwarunkowań ekonomicznych i zasobów kadrowych aptek działających na terenie powiatu. Uzasadnienie aktu prawa miejscowego powinno odnosić się również do przedstawianych opinii, wyjaśniając – w razie odmowy ich uwzględnienia – powody takiego rozstrzygnięcia¹³⁷.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 7.12.2016 r., IV SA/Po 412/16¹³⁸, sformułował interesujące tezy, odnoszone nie tylko do obowiązku zasięgania opinii. Stwierdził m.in., że „jeżeli samorząd aptekarski wyraził opinię negatywną co do projektu uchwały ustalającej godziny pracy aptek, organ winien ustosunkować się do tych wniosków i ocen i wyjaśnić dlaczego nie uwzględnia uwag wskazanych podmiotów stwierdzających m.in., że potrzeby ludności nie uzasadniają przyjętego harmonogramu dyżurów. Konieczne jest wskazanie przesłanek, jakimi kierowano się przy jej podejmowaniu. Wymóg ten należy łączyć z obowiązkiem działania organów administracji publicznej na podstawie prawa, co w połączeniu z zasadą zaufania do organów samorządowych, rodzi po stronie władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć – jako elementu jawności działania władzy publicznej”. Zdaniem sądu, skoro ustawodawca zobowiązał organ do zasięgnięcia opinii samorządu aptekarskiego, to musi ona być przedmiotem oceny organu uchwalającego – podobnie jak opinie wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Jeżeli opinie te są sprzeczne, organ powinien wyjaśnić w uzasadnieniu, z jakich przyczyn wybrał jedną, a nie uwzględnił drugiej. Podobnie należy ocenić konsultacje ze środowiskiem aptekarskim. O ile organ decyduje się na szersze konsultacje ze środowiskiem właścicieli aptek, to z uzasadnienia powinno wynikać, dlaczego postulaty nie zostały uwzględnione.

W tym przypadku opinie traktowane są jako akty nadzoru nad samorządem terytorialnym, podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., a sąd administracyjny wyrokuje na podstawie art. 147 p.p.s.a.¹³⁹

¹³⁷ W. Olszewski [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. W. Olszewski, Warszawa 2016, art. 94, teza 2.

¹³⁸ LEX nr 2181934.

¹³⁹ Por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 29.04.2021 r., III SA/Po 362/21, LEX nr 3184988; wyrok WSA w Lublinie z 26.06.2020 r., III SA/Lu 89/20, LEX nr 3085057.

Dopuszczalność stosowania art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. i art. 80a u.s.w. w odniesieniu do aktów innych niż uzgodnienia, opinie i zatwierdzenia

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na dopuszczalność stosowania art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. i art. 80a u.s.w. tylko do tych przypadków, w których przepisy kompetencyjne określają uprawnienia organów współdziałających za pomocą zwrotów użytych w tym przepisie, tj. „uzgodnienie”, „zaopiniowanie” i „zatwierdzenie”. Jeśli ustawodawca posługuje się innymi zwrotami, to wspomniane przepisy nie znajdują zastosowania¹⁴⁰. Zdaniem B. Dolnickiego, niedopuszczalne byłoby zastosowanie analogii bądź wykładni rozszerzającej wobec środków nadzorczych stosowanych w systemie zdecentralizowanym. Istotą środków nadzorczych nad jednostkami zdecentralizowanymi jest ich wynikanie z konkretnej normy prawnej prawa materialnego. A zatem – wszędzie tam, gdzie działanie innego organu jest niezbędne dla ważności rozstrzygnięcia organu gminy, powiatu czy województwa, musi to jasno i jednoznacznie wynikać z konkretnego przepisu ustawy. Muszą mieć one bowiem wyraźne umocowanie w konkretnym przepisie prawa¹⁴¹. Pogląd taki pojawia się w orzecznictwie sądowym w odniesieniu do zgody Prezydenta RP na ustalenie wzoru odznaki honorowej oraz sposobu jej noszenia. Przewidziane w art. 80a u.s.w. formy nadzoru to: zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie przez inny organ. Przepisy o nadzorze mogą używać innych określeń niż zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie, np. zgoda. Przepisy o nadzorze należy interpretować ścieśniająco, nie stosuje się wykładni rozszerzającej ani analogii. Artykuł 80a ustawy o samorządzie województwa nie może mieć zastosowania do wyrażenia „zgody” przez Prezydenta RP na ustalenie wzoru Honorowej Odznaki oraz sposobu jej noszenia, przewidzianej w przepisie art. 6 ust. 1 ustawy z 21.12.1978 r. o odznakach i mundurach¹⁴².

Co do zasady pogląd taki nie budzi zastrzeżeń, trzeba jednak mieć na uwadze dwie okoliczności. Po pierwsze, czasami w przepisach prawa pojawiają się jednak określenia nieco inne, jednakowoż mieszczące się niewątpliwie w zakresie form współdziałania wskazanych w powołanych przepisach (np. zgoda, która jest równoważna zatwierdzeniu bądź też stanowi element uzgodnienia). Po drugie, może także zaistnieć sytuacja odwrotna, kiedy określenie jest tożsame ze wskazaną formą, natomiast oznacza coś innego (np. opinia, która nie jest wyrażeniem stanowiska organu). Dokonanie stosownych ustaleń w tym zakresie będzie zatem wymagało analizy konkretnych przepisów prawa materialnego regulujących współdziałanie organów j.s.t. z innymi organami. Jak się wydaje, tak w pierwszym, jak i w drugim przypadku, jeśli wykładnia dokonywana z uwzględnieniem celów nadzoru oraz ochronnej funkcji skargi do sądu administracyjnego na akty współdziałania za tym przemawia, to można traktować je w tych kategoriach.

¹⁴⁰ Tak B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 427.

¹⁴¹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 427

¹⁴² Dz.U. z 2016 r. poz. 38 ze zm. Wyrok WSA we Wrocławiu z 21.06.2006 r., IV SA/Wr 432/05, LEX nr 337707.

Poza zakresem art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. i art. 80a u.s.w. pozostają wobec tego uprawnienia ministra właściwego do spraw zagranicznych, dysponującego kompetencją do wyrażenia zgody: na przystąpienie jednostki samorządu terytorialnego do zrzeszenia (art. 4 ust. 2 ustawy z 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹⁴³ w zw. z art. 84a u.s.g., art. 75a u.s.p. i art. 76 ust. 3 u.s.w.), uchwalenie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz na podejmowanie inicjatyw zagranicznych województwa, w tym zawieranie umów o współpracy regionalnej (art. 77 u.s.w.).

Akty nadzoru stosowane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych (zgoda) należą do rzadko występującej w polskim systemie prawnym kategorii środków nadzorczych, a mianowicie do środków o charakterze uprzednim (prewencyjnym). Za pomocą tych środków minister może nie dopuścić do podjęcia uchwały przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała, która nie uzyskała akceptacji ministra spraw zagranicznych, nie może wejść w życie.

Kontrowersje budziła instytucja zgody wyrażanej przez organ stanowiący j.s.t. w przypadku rozwiązania stosunku pracy radnego. We wcześniejszej judykaturze przyjmowano, iż znajduje do niej zastosowanie art. 89 u.s.g. Sąd Najwyższy w wyroku z 2.07.2009 r., I PK 25/09¹⁴⁴, przyjął: „rada gminy winna zająć stanowisko w terminie 30 dni od otrzymania pisma pracodawcy występującego o zgodę o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Brak stanowiska rady gminy w ustawowym terminie (art. 89 ustawy o samorządzie gminnym) oznacza wyrażenie zgody”¹⁴⁵. Obecnie jako ugruntowane należy uznać stanowisko przeciwne, wyrażone m.in. przez Sąd Najwyższy w wyroku z 4.11.2010 r., II PK 111/10¹⁴⁶. Sąd ten, kwestionując oparcie interpretacji art. 25 ust. 2 na treści art. 89 u.s.g., stwierdza: „nie jest trafne już dlatego, że przepis ten jest usytuowany w rozdziale 10 tej ustawy regulującym nadzór nad działalnością gminną, co oznacza, że art. 89 – co do zasady – nie należy do zakresu ani materii prawa pracy”.

Zdaniem sądów administracyjnych, orzekających jednolicie w tej kwestii, nie można interpretować art. 25 ust. 2 poprzez treść art. 89 u.s.g., bowiem ten ostatni przepis dotyczy spraw należących do zadań własnych gminy, nie zaś spraw dotyczących rozwiązania stosunku pracy z radnym¹⁴⁷. Nie budzi natomiast wątpliwości, że uchwała rady, niezależnie od tego, czy pozytywna, czy nie, może zostać zakwestionowana w trybie art. 101 u.s.g.¹⁴⁸

Poza zakresem art. 89 u.s.g. pozostaje także zgoda, o jakiej mowa w art. 6b ustawy z 1.04.2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego

¹⁴³ Dz.U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.

¹⁴⁴ LEX nr 523554.

¹⁴⁵ Tożsamy pogląd został zaprezentowany w wyroku SN z 19.04.2006 r., II PK 135/05, OSNP 2007/7–8, poz. 100.

¹⁴⁶ LEX nr 1112993.

¹⁴⁷ Np. wyrok WSA w Gdańsku z 13.05.2021 r., III SA/Gd 1094/20, LEX nr 3182608.

¹⁴⁸ S. Płażek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, s. 606.

przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki¹⁴⁹. Przepis stanowi: „W przypadku nadania nazwy w trybie zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 2, jej zmiana przez jednostkę samorządu terytorialnego albo związek, o którym mowa w art. 4, wymaga uprzedniej zgody Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz właściwego miejscowo wojewody”. Co do swojej istoty charakter zgody jest zbliżony do zatwierdzenia, bowiem inny organ powinien stanowczo zaakceptować uchwałę rady gminy, inaczej nie będzie ona ważna. Względ na funkcję ochronną art. 89 w zw. z art. 98 u.s.g. przemawia na rzecz objęcia jej zakresem aktów zajęcia stanowiska nad samorządem terytorialnym, chociaż literalnie nim nie jest.

Nie uznano za mieszczące się w hipotezie art. 89 u.s.g. porozumienie zawierane przez organ prowadzący szkołę z organem sprawującym nadzór pedagogiczny w sytuacji, w której do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata¹⁵⁰. Natura porozumienia jest zatem inna niż uzgodnienia, które z istoty zakłada pewną przewagę po stronie organu współdziałającego.

1.3.1.2.4. UZALEŻNIENIE „WAŻNOŚCI” ROZSTRZYGNIĘCIA ORGANU J.S.T. OD ZAJĘCIA STANOWISKA PRZEZ INNY ORGAN

Jak wynika z przepisów, od zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ „prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia”¹⁵¹. Z całą pewnością chodzi tu o „ważność” rozstrzygnięcia co, logicznie rzecz biorąc, powoduje, w razie niespełnienia warunku uzyskania stanowiska innego organu, brak jego „ważności”. Ważność rozstrzygnięcia,

¹⁴⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1103.

¹⁵⁰ Ustawa z 23.06.2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1010) wprowadziła zmianę w art. 36a ust. 4 ustawy o systemie oświaty: „Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu, w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 28.09.2017 r., VIII SA/Wa 625/17, LEX nr 2377725, stwierdził: „Charakter prawny porozumienia organu prowadzącego szkołę i organu nadzoru pedagogicznego w sprawie powołania określonej osoby na dyrektora szkoły należy rozumieć jako wzajemnie kontakty, celem wypracowania stanowiska co do osoby przedstawionego kandydata na dyrektora, w sytuacji gdy organ nadzoru pedagogicznego zgłasza uwagi co do przedstawionego kandydata. Porozumienie nie jest jednostronną czynnością organu nadzoru pedagogicznego, który ma możliwość zablokowania powołania danej osoby na stanowisko dyrektora”.

¹⁵¹ Inaczej w art. 106 k.p.a., gdzie użyto sformułowania „przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ”. Według A. Wróbla sformułowanie to należy rozumieć wyłącznie w kontekście procesowym, tzn. że stanowisko innego organu jest formalną przesłanką wydania decyzji w tym sensie, iż organ prowadzący postępowanie jest obowiązany uzyskać takie stanowisko przed wydaniem decyzji, zaś organ współdziałający jest obowiązany przed tym dniem przedstawić swoje stanowisko w sprawie. Zwrot powyższy nie może być natomiast odczytywany jako ustanawiający jakąkolwiek zależność treściową (materialną) decyzji administracyjnej od stanowiska innego organu czy też związanie organu wydającego decyzję treścią tego stanowiska, nie jest ono bowiem wiążące dla organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie.

jak należy sądzić, jest warunkiem jego wejścia do obrotu prawnego (wejścia w życie, nabrania mocy prawnej, obowiązywania) i pozostawania w tym obrocie. Brak „ważności” rozstrzygnięcia oznaczałby zatem, że nie weszło ono w życie i nie obowiązuje. W prawie administracyjnym przyjmuje się domniemanie ważności aktów podejmowanych przez organy administracji publicznej (nie tylko decyzji administracyjnych). Domniemanie to jest jednak wzruszalne w formach przewidzianych przez prawo (np. uchylenie czy unieważnienie decyzji administracyjnej). W odniesieniu do rozstrzygnięć organów j.s.t., niebędących decyzjami administracyjnymi, ale uchwałami organu stanowiącego bądź zarządzeniami organu wykonawczego, wzruszenie domniemanie ważności rozstrzygnięcia (uchwały, zarządzenia) może nastąpić jedynie w trybie stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru bądź przez sąd administracyjny.

Zatem uzależnienie „ważności” rozstrzygnięcia organu j.s.t. od aktu zajęcia stanowiska przez inny organ oznacza nic innego, jak zastosowanie sankcji nieważności wobec rozstrzygnięcia organu j.s.t., podlegającego obowiązkowi współdziałania w sytuacji, w której do współdziałania takiego nie doszło. Tego rodzaju wadliwość aktu organu j.s.t. miałaby powodować konsekwencje dalej idące, aniżeli jest to w procedurze administracyjnej, gdzie brak zasięgnięcia stanowiska innego organu stanowi jedynie wadę procesową (istotną), mogącą hipotetycznie prowadzić do skutków materialnych, obciążoną sankcją uchylenia decyzji. Na gruncie ustaw samorządowych wadliwość taka będzie miała także charakter formalny (procesowy), traktowana jest jednak jako istotne naruszenie prawa (sprzeczność z prawem) w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w. W doktrynie oraz orzecznictwie, opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, wskazuje się na rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał¹⁵². Wobec tego bez względu na skutki materialne, wymagany przepisami ustrojowymi brak współdziałania, wyrażający się niezasięgnięciem prawem wymaganego stanowiska, skutkuje stwierdzeniem nieważności rozstrzygnięcia organu j.s.t. przez organ nadzoru (na podstawie art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p. oraz art. 82 u.s.w.) bądź sąd administracyjny w wyniku skargi organu nadzoru (art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82c ust. 1 u.s.w. w zw. z art. 147 p.p.s.a.) albo skargi legitymowanego podmiotu (wniesionej na podstawie art. 101 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. w zw. z art. 147 p.p.s.a.). Sankcja nieważności nie znajduje umocowania w przepisach ustaw samorządowych regulujących współdziałanie, nie znajdujemy jej także w przepisach szczególnych, kreujących podstawy współdziałania organów j.s.t.

¹⁵² Zob. m.in.: wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA w Warszawie z 26.09.2005 r., IV SA/Wa 821/05, LEX nr 192932.

z innymi organami w omawianym trybie. Przesłanki unieważnienia rozstrzygnięcia organu j.s.t. podlegającemu współdziałaniu w trybie zajęcia stanowiska są takie same, niezależnie od tego, czy współdziałanie to odbywa się w trybie przepisów ogólnych, czy też szczególnych.

1.3.1.2.5. ORGANY WSPÓŁDZIAŁAJĄCE (BIERNIE I CZYNNIE)

1.3.1.2.5.1. ORGAN ROZSTRZYGAJĄCY (WSPÓŁDZIAŁAJĄCY BIERNIE)

W relacji opartej na współdziałaniu organów administracji publicznej można wyróżnić organ rozstrzygający (bierny) oraz organ współdziałający (czynny). Na tle omawianych tu przepisów organem rozstrzygającym będzie organ samorządu terytorialnego, organami współdziałającymi zaś „inne organy”. Organ rozstrzygający, przygotowując rozstrzygnięcie, ma prawo żądać zajęcia stanowiska (zatwierdzenia, uzgodnienia, zaopiniowania) przez organ współdziałający, sam zaś jest zobowiązany do wydania rozstrzygnięcia. Z kolei organ współdziałający jest zobowiązany do zajęcia stanowiska w określonym zakresie i przekazania go we właściwej formie organowi decydującemu.

Organy rozstrzygające to, jak stanowią przepisy, organy jednostek samorządu terytorialnego upoważnione do podejmowania rozstrzygnięć podlegających współdziałaniu w trybie zajęcia stanowiska. Jego kompetencje i właściwość w tym zakresie określają przepisy prawa materialnego lub ustrojowego.

Literalnie rzecz ujmując, organy j.s.t. to te, którym ustawy samorządowe wyraźnie nadają taką kwalifikację, ale także inne funkcjonalnie pełniące taką rolę ze względu na wykonywanie kompetencji „rozstrzygających”, przekazywanych w ślad za przekazywanymi zadaniami, wolą ustawodawcy bądź wolą organu samorządu terytorialnego korzystającego z upoważnienia ustawowego.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę, będzie to rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta – art. 11a u.s.g.), rada powiatu i zarząd powiatu (art. 8 ust. 2 u.s.p.), sejmik województwa i zarząd województwa (art. 15 u.s.w.). Formalnie organem powiatu nie jest starosta, o czym być może zdecydował charakter jego kompetencji, głównie samorządowych, ale w istotnej części także „rządowych”. Nie ma jednak podstaw, aby zaliczyć go wprost do organów administracji rządowej, wobec czego powinien być traktowany jako organ samorządowy. Trudno bowiem przyjąć, aby rozstrzygnięcie starosty (niebędące decyzją administracyjną), wymagające sformalizowanego współdziałania innych organów, zwłaszcza ze względu na jego wagę, mogło być podejmowane w innym trybie. Podobnie jak starosta, także marszałek województwa nie ma statusu organu samorządu, natomiast funkcjonalnie taki status trzeba mu przypisać.

Do organów w sensie funkcjonalnym trzeba zaliczyć organy związku międzygminnego, organy związku powiatów, związków powiatowo-gminnych (zgromadzenie związku, zarząd związku). Prawa i obowiązki j.s.t. uczestniczących w związku związane z wykonywaniem zadań przekazanych w statucie związkowi, w tym i kompetencje

„rozstrzygające” (niektóre), przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu. Dalej pozostają w sferze działalności gminy i powiatu, a więc w sensie materialnym są to zadania tych jednostek samorządowych, jedynie ich wykonywanie jest inaczej zorganizowane.

Podobny charakter mają organy związku metropolitalnego (zgromadzenie i zarząd związku metropolitalnego – art. 18 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim), mającego status zbliżony do jednostki samorządu terytorialnego, wykonującego zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponującego osobowością prawną oraz sądową ochroną jego samodzielności (art. 2 ww. ustawy).

Mogą to być również organy jednostki pomocniczej wykonujące kompetencje organów gminy (chodzi o kompetencje „rozstrzygające”).

1.3.1.2.5.2. ORGANY WSPÓŁDZIAŁAJĄCE

Ustawodawca używa bardzo nieprecyzyjnej formuły, wskazując na „inne organy” (inne niż organy gminy, powiatu, województwa samorządowego). Z art. 89 ust. 3 u.s.g. (art. 77b ust. 4 u.s.p. i art. 80a ust. 4 u.s.w.) wynika, że organami współdziałającymi (uprawnionymi do zajęcia stanowiska) mogą być inne organy samorządu terytorialnego, a ściślej rzecz ujmując, organy innych j.s.t. niż ta, której organ podejmuje rozstrzygnięcie, a także organy administracji rządowej. Zważywszy na regulacje szczególne współdziałania, w ramach których kompetencje do podejmowania aktów współdziałania mają także podmioty wykonujące administrację publiczną, należy raczej mówić o organach administrujących¹⁵³. Jak wynika z powołanych wyżej przykładów, mogą to być np. organy samorządu zawodowego (np. organ samorządu aptekarskiego), organy opiniodawczo-doradcze (np. Komitet Rewitalizacji, stanowiący „forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta” – art. 7 ust. 1 ustawy o rewitalizacji), „kolegialny organ szkoły” (rada pedagogiczna będąca „kolegialnym organem” szkoły lub placówki w zakresie realizacji jej statutowych zadań dotyczących kształcenia, wychowania i opieki – art. 69 ust. 1 Prawa oświatowego), „społeczny organ oświaty” (rada szkoły wybierana spośród nauczycieli, rodziców i uczniów – art. 81 ust. 1 Prawa oświatowego¹⁵⁴).

¹⁵³ Jest to określenie organu administracji w ujęciu funkcjonalnym. Organ administrujący, dla którego administrowanie nie jest głównym zadaniem ani kompetencją, realizują zadania związane z wykonywaniem władztwa publicznego (kompetencje) w związku ze zleceniem ich w drodze ustawy (zlecenie ustawowe) albo na podstawie porozumień w drodze przekazania (ewentualnie upoważnienia tego organu przez organ administracji) (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 188).

¹⁵⁴ Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oświatowej organ prowadzący powierza ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu **opinii rady szkoły** lub placówki i **rady pedagogicznej**, w sytuacji kiedy do konkursu nie zgłosił się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata (art. 63 ust. 12 Prawa oświatowego).

Nie można wykluczyć, że w grę wchodzi również inne organy władzy publicznej, o ile przepisy prawa przewidują dla nich kompetencje do uzgadniania, zatwierdzania czy opiniowania rozstrzygnięć organów j.s.t.

Nie ma wyraźnych przeszkód, aby akty zajęcia stanowiska, mające charakter aktów nadzoru, były podejmowane przez organy inne niż konstytucyjne organy nadzoru. Co więcej, z reguły nimi nie będą. Przykładowo, zgodnie z art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego, szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Jakkolwiek zatem kurator oświaty nie jest organem nadzoru nad działalnością gminy w świetle art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, to jednak powołany wyżej przepis art. 89 został zamieszczony w rozdziale 10 u.s.g. „Nadzór nad działalnością gminną”¹⁵⁵.

Organ jednostki samorządu terytorialnego, pełniący rolę organu rozstrzygającego, w pewnych przypadkach, określonych w art. 89 ust. 3 u.s.g., art. 77b ust. 4 u.s.p., art. 80a ust. 4 u.s.w., a więc w sytuacji, w której na podstawie przepisów szczególnych upoważnione (zobowiązane) są do zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania rozstrzygnięć innych organów, pełni rolę organu współdziałającego. Przepisy regulujące zasady współdziałania stosuje się wtedy odpowiednio. W takim przypadku organ j.s.t. uprawniony do podjęcia aktu współdziałania wypowiada się w formie aktu nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., co w konsekwencji oznacza nadanie mu zdolności sądowej i zdolności procesowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym (jako organowi, na działanie którego skierowana jest skarga).

1.3.1.3. TRYB WSPÓŁDZIAŁANIA

Procedura współdziałania określona w art. 89 ust. 1–3 u.s.g., art. 77b ust. 1–3 u.s.p., art. 80a ust. 1–3 u.s.w. ma charakter bardzo ogólny i wynika z niej w zasadzie tyle, że w sytuacji, w której prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ:

- 1) zajęcie stanowiska powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia właściwemu organowi „rozstrzygnięcia” organu j.s.t. lub jego projektu. Jeśli zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania dokonuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, termin ten wynosi 30 dni;
- 2) jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a.

¹⁵⁵ Por. wyrok NSA z 2.07.2020 r., I OSK 3274/19, LEX nr 3174295.

1.3.1.3.1. TERMIN NA ZAJĘCIE STANOWISKA

Przepisy wyraźnie nakazują liczenie terminu od „doręczenia” rozstrzygnięcia, stąd, jak należy sądzić, rozumienie tego terminu prawnego powinno być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Chodzi o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (ale też Ordynacji podatkowej oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), które regulują tryb i zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Początek biegu terminu do zajęcia stanowiska należy liczyć od daty doręczenia rozstrzygnięcia (projektu) właściwemu organowi. W pewnych przypadkach może chodzić nie tylko o przekazanie samego rozstrzygnięcia (projektu), ale także o materiały z nim związane. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 29.06.2017 r., I OSK 2727/16¹⁵⁶, przyjął, że kurator oświaty, wydając opinię w formie postanowienia w sprawie likwidacji szkoły, musi dysponować niezbędnymi informacjami do jej wydania i skoro wnioszek ich nie zawierał, to zasadne było żądanie jego uzupełnienia, wobec czego 14-dniowy termin przewidziany w art. 89 ust. 1 u.s.g. należało liczyć od daty uzupełnienia wniosku. Co za tym idzie, dopiero w tej dacie następuje doręczenie rozstrzygnięcia. Zważywszy na cel doręczenia, jakim bez wątpienia będzie merytoryczna analiza rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim podlega ono zajęciu stanowiska przez inny organ, stanowisko to znajduje uzasadnienie.

Powstaje szereg problemów dotyczących wskazanych terminów, w tym pytanie o początek i koniec jego biegu, czy jest to termin wyznaczony do podjęcia przez właściwy organ aktu współdziałania, czy też do jego doręczenia, możliwości przywracania uchybionego terminu, jego zawieszania, niewliczania pewnych okresów do jego biegu itp. W związku z tym powstaje pytanie, na ile można, stosując analogię, korzystać z regulacji zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W orzecznictwie sądowym ukształtowanym na tle art. 89 ust. 1 u.s.g. przyjmuje się, że termin ten ma charakter prekluzyjnego terminu prawa materialnego¹⁵⁷. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11.01.2012 r., I OSK 1970/11, wyjaśnia: „ustawodawca współdziałaniu organów gminy z właściwymi organami przy podejmowaniu rozstrzygnięć nadaje charakter prawny merytorycznych środków nadzoru o charakterze prewencyjnym. Przyjmując taki charakter prawny tych środków, wprowadza równocześnie dla konstytucyjnej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, określenie terminu do podjęcia tego środka nadzoru przez właściwy organ współdziałający (art. 89 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym), konsekwencje prawne upływu terminu do zajęcia stanowiska przez organ współdziałający

¹⁵⁶ LEX nr 2328572.

¹⁵⁷ Taką tezę przyjął NSA m.in. w wyrokach: z 5.12.2006 r., I OSK 1398/06, LEX nr 507092; z 3.03.2009 r., I OSK 1322/08; oraz z 11.01.2012 r., I OSK 1970/11, LEX nr 1107469.

(art. 89 ust. 2 powołanej ustawy o samorządzie gminnym) oraz prawo gminy do zaskarżenia stanowiska zajętego w trybie art. 89 do sądu administracyjnego (art. 98 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym). Przyjęte rozwiązania prawne nie dają podstaw do kwalifikowania terminu ustawowego wprowadzonego w art. 89 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym jako terminu instrukcyjnego. Taka wykładnia jest sprzeczna z art. 89 ust. 2 tej ustawy, który przyjmuje wprost, że upływ ustawowego terminu powoduje wygaśnięcie kompetencji organu współdziałającego do zajęcia stanowiska odmiennego od przedstawionego przez gminę. Zajęcie zatem stanowiska po upływie ustawowego terminu nie można interpretować jako obalenie domniemania stanowiska pozytywnego, przepisy prawa nie wiążą z nim bowiem skutków prawnych. Przesądza o tym jednoznacznie art. 89 ust. 2 powołanej ustawy o samorządzie gminnym”. Podobnie na tle art. 77b u.s.p. NSA w wyroku z 3.03.2009 r., I OSK 1322/08: „Wyrażenie stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania może być dokonane przez organ nadzorczy w sposób aktywny lub pasywny, za czym przemawia wyznaczenie w artykule 77b ust. 1 i 2 u.s.p. terminu ustawowego do dokonania tej czynności. Upływ terminu powoduje bowiem domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w brzmieniu przedstawionym przez powiat”.

1.3.1.3.2. DOMNIEMANIE PRZYJĘCIA ROZSTRZYGNIĘCIA W PRZEDSTAWIONYM BRZMIENIU

Jeśli organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez j.s.t., z upływem wskazanych wyżej terminów. Tym samym ustawodawca przyjmuje domniemanie prawne zakładające akceptację rozstrzygnięcia (projektu rozstrzygnięcia) organu j.s.t. przez organ współdziałający. Domniemanie to ma postać fikcji prawnej wobec braku możliwości jego wzruszenia. Zajęcie stanowiska przez organ współdziałający po upływie terminu nie powoduje żadnych skutków prawnych bez względu na to, czy jest ono pozytywne czy negatywne.

Domniemanie akceptacji rozstrzygnięcia odnosi się jedynie do sytuacji, w której akt zajęcia stanowiska nie został powzięty (nie nastąpił). Natomiast nie wiadomo co w przypadku powzięcia takiego aktu przed upływem wskazanego terminu i rozpoczęcia procesu uzgadniania projektu rozstrzygnięcia. Nie mamy tu do czynienia z brakiem stanowiska innego organu, stąd domniemanie to nie obowiązuje. Dotyczy to także projektu rozstrzygnięcia podlegającego zaopiniowaniu, zwłaszcza jeśli miała to być pozytywna opinia (która w istocie rzeczy jest zawołowaną zgodą). Odpowiednie przepisy ustaw samorządowych nie przewidują możliwości przedłużenia terminu na zajęcie stanowiska (inaczej niż w przepisach szczególnych). Nie można także przyjąć, że organ współdziałający stanowiska nie wyraził. Wobec tego brak jest stanowiska pozytywnego, a co za tym idzie rozstrzygnięcie (projekt) nie nabiera mocy prawnej (nie staje się ważny). Po to, aby uzyskać przymiot ważności, konieczne będzie powtórzenie

procedury. Nie ma wyraźnych przeszkód, aby w ponownej (ponowionej) procedurze do zajęcia stanowiska przedstawiono niezmienione rozstrzygnięcie (projekt).

Można także przypuszczać, że uchylenie negatywnego stanowiska w okresie do 14 (bądź 30) dni od doręczenia innemu organowi rozstrzygnięcia (jego projektu) powinno oznaczać niezajęcie stanowiska, skutkujące przyjęciem domniemania.

1.3.1.3.3. PROBLEM WYPEŁNIANIA LUK W PROCEDURZE WSPÓŁDZIAŁANIA

Ograniczona regulacja współdziałania organów samorządowych z innymi organami, działającymi w formach przewidzianych przez omawiane przepisy i niepodlegających regulacjom szczególnym zmusza, zwłaszcza sąd administracyjny, do wypełnienia wynikających stąd luk.

Analogicznie jak w postępowaniu administracyjnym przyjąć trzeba, że organ rozstrzygający nie jest uprawniony do weryfikacji czynności podejmowanych przez organ współdziałający ani też wyniku postępowania w sprawie zajęcia stanowiska. Ewentualna weryfikacja uzgodnienia, zatwierdzenia czy opinii może nastąpić w odrębnym postępowaniu, właściwym dla takiego aktu.

Organ zajmujący stanowisko w sprawie (udzielający opinii) może wypowiadać się jedynie co do tych aspektów sprawy, które wiążą się z zadaniami organu opiniującego, przy czym udzielenie opinii powinno być poprzedzone dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego oraz uwzględniać zasadę ochrony interesu społecznego i słusznego interesu strony¹⁵⁸. „Wprowadzony ustawowo wymóg współdziałania organów administracji publicznej z innymi podmiotami przy podejmowaniu określonych rozstrzygnięć oznacza, że zobowiązany do zasięgnięcia opinii organ musi zapoznać się ze stanowiskiem określonego podmiotu i to stanowisko rozważyć”¹⁵⁹.

1.3.1.3.4. SĄDOWA KONTROLA AKTÓW ZAJĘCIA STANOWISKA

Akty te podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w trybie określonym w art. 98 u.s.g. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone aktem współdziałania. Sąd administracyjny, stwierdzając niezgodność aktu współdziałania z prawem, uchyła go na podstawie art. 148 p.p.s.a. Nie jest jasne, jakie są skutki wyroku sądowego, a w szczególności to, czy uchylenie działa także wstecz (podobnie

¹⁵⁸ M.in. wyroki NSA: z 20.11.1997 r., V SA 2699/96, ONSA 1998/4, poz. 123; z 10.12.1999 r., V SA 919/99, LEX nr 49949; z 11.02.2000 r., V SA 1451/99, LEX nr 49284; z 10.10.2001 r., V SA 609/01, LEX nr 79240.

¹⁵⁹ Wyrok NSA z 12.05.2003 r., II SA/Łd 548/03, LEX nr 726080.

jak stwierdzenie nieważności), czy też tylko na przyszłość (a tak jest przyjęte w prawie administracyjnym). Jeśli działa tylko na przyszłość, to akt współdziałania oraz rozstrzygnięcie organu gminy, którego on dotyczy, pozostają aktualne. Zważywszy na ochronną funkcję skargi z art. 98 u.s.g., stanowisko takie byłoby trudne do zaakceptowania.

Granica dzieląca akty zajęcia stanowiska będące aktami nadzoru od innych aktów tego typu (np. porozumienia, zgody, ale też uzgodnienia czy opinie podejmowane w procedurze planistycznej) jest czasami trudna do uchwycenia. Konieczność dokonania odpowiedniej kwalifikacji zachodzi już na etapie podejmowania tych aktów m.in. z tej przyczyny, że decyduje ona o trybie postępowania (przykład uzgodnień i opinii planistycznych, przybierających formę zaskarżalnych postanowień), ale zazwyczaj dochodzi do tego w momencie podejmowania postępowania przez sąd administracyjny. Jeśli akt zajęcia stanowiska nie ma charakteru aktu nadzoru ani też nie przybiera formy decyzji albo zaskarżalnego postanowienia, skarga podlega odrzuceniu (art. 58 § 1 p.p.s.a.).

Przykładem takich dylematów jest opinia w sprawie likwidacji szkoły, podejmowana przez kuratora oświaty, a więc organ niezaliczany do konstytucyjnych organów nadzoru.

Problem charakteru prawnego opinii pod rządami przepisów ustawy o systemie oświaty (art. 62) rozstrzygnął NSA w wyroku z 19.01.2012 r., I OSK 2087/11¹⁶⁰: „Opinia kuratora oświaty o połączeniu szkół i placówek oświatowych, o której mowa w art. 62 u.s.o., stanowi akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Kurator oświaty – jako organ nadzoru pedagogicznego – wykonuje ten nadzór w imieniu wojewody, a więc organu, o którym mowa w art. 86 u.s.g.”¹⁶¹. Stanowisko to zostało zaaprobowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sytuacja uległa zmianie po przyjęciu Prawa oświatowego, które przewiduje wydanie opinii w formie zaskarżalnego postanowienia¹⁶². Dalej jednak, zdaniem NSA, jest to forma zajęcia stanowiska z art. 77b u.s.p.: „Opinia kuratora oświaty jest środkiem nadzoru

¹⁶⁰ LEX nr 1126275.

¹⁶¹ Opiniujący kurator wskazał w podstawie prawnej swojej opinii jedynie art. 62 ust. 5b ustawy o systemie oświaty o następującej treści: „Połączenie w zespół szkoły podstawowej z gimnazjum wymaga pozytywnej opinii kuratora oświaty”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie unieważnił opinię jako podjętą po dokonaniu połączenia szkół (stąd bez podstawy prawnej). Kurator skarżąc kasacyjnie ten wyrok, argumentował, że opinia nie jest aktem z art. 89 u.s.g. i nawet jeśli sąd uznał zasadność skargi na tę opinię, to mógł jedynie ją uchylić lub uznać za bezskuteczną na podstawie art. 146 p.p.s.a.

¹⁶² Art. 89 ust. 3 i 4 Prawa oświatowego: „3. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie.

nad działalnością gminy przewidzianym w art. 89 ust. 1 u.s.g. a tym samym i tożsamym z środkiem nadzoru przewidzianym w art. 77b ust. 1 u.s.p.¹⁶³ Są to zatem środki nadzoru, których podstawowe ramy określa art. 171 ust. 1 Konstytucji RP¹⁶⁴. Postanowienie ma także charakter nadzorczy, ale nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Służy na nie skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

Tak w poprzednim stanie prawnym, jak i obecnie obowiązującym opinia kuratora oświaty ma zatem status opinii w rozumieniu ustaw samorządowych (art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p., art. 80a u.s.w.), a więc aktu zajęcia stanowiska o charakterze nadzorczym. W zakresie, w jakim kurator podejmuje opinie (np. połączenie czy likwidacja placówki oświatowej), działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Środek w postaci wiążącej, pozytywnej opinii kuratora oświaty ma cechy środka nadzorczego. Pełni niewątpliwie taką funkcję, jako że w istocie opinia kuratora oświaty w sprawie likwidacji szkoły decyduje jednostronnie o skuteczności (ważności) działania organu założycielskiego w tej materii. Z tego też powodu podlega kontroli sądowej na zasadach dotyczących kontroli rozstrzygnięć organu nadzoru¹⁶⁵. Wobec tego kurator oświaty nie

4. Opinia, o której mowa w ust. 3, jest wydawana w drodze postanowienia, na które przysługuje:

- 1) zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – w przypadku postanowienia wydanego przez kuratora oświaty;
- 2) wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w przypadku postanowienia wydanego przez tego ministra”.

¹⁶³ W tym przypadku chodziło o opinię dotyczącą likwidacji poradni pedagogiczno-psychologicznej, prowadzonej przez powiat, stąd odwołanie do art. 77b u.s.p.

¹⁶⁴ Wyrok NSA z 20.01.2021 r., III OSK 2935/21.

¹⁶⁵ Z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 20.04.2021 r., II SA/Wa 1972/20, LEX nr 3265964. W dalszej części uzasadnienia tego wyroku sąd nie podzielił stanowiska kuratora oświaty, że opinia przewidziana w art. 89 Prawa oświatowego nie mieści się w zakresie nadzoru nad działalnością gminną, sprawowanego przez administrację rządową, którego podstawowe ramy określa wspomniany art. 171 Konstytucji RP. Jak wyjaśnia: „Nie ma żadnych prawnych przesłanek do dopatrywania się w Prawie oświatowym wyjątków od konstytucyjnego kryterium nadzoru i podstaw do wkraczania przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny (co do zasady nad szkołami) w działalność jednostek samorządowych prowadzących szkoły w ramach swoich zadań własnych, głębiej, niż pozwala na to Konstytucja i samorządowe ustawy ustrojowe. W szczególności usprawiedliwieniem takiej ingerencji nie mogą być wyłącznie przepisy typu zadaniowego – np. art. 51 ust. 1 pkt 5 ustawy oświatowej mówiący o realizowaniu przez kuratora polityki oświatowej państwa. Odwołanie się do polityki państwa pozwalałoby bowiem na kontrolę działań jednostek samorządu terytorialnego również pod względem celowościowym. Prowadzi to, zdaniem Sądu do wniosku, że organ nadzoru pedagogicznego wydając na podstawie art. 89 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe opinię w sprawie likwidacji szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego działa wyłącznie według kryterium legalności. Może odmówić organowi samorządowemu prowadzącemu szkołę wydania pozytywnej opinii tylko wtedy, gdy decyzja o likwidacji jest sprzeczna z konkretnymi przepisami ustawy. Nie uzasadniają zatem takiej odmowy względy polityki państwa, definiowanej przez organ nadzoru, ze wskazaniem celów tej polityki w sposób zasadniczo wybiórczy. Taka wykładnia przytaczanych przepisów prawa, zgodnie z którą kurator oświaty wydając postanowienie w przedmiocie wyrażenia opinii jest związany prawem, mimo braku określonych w ustawie kryteriów szczegółowych, znajduje oparcie stanowisku w Trybunału Konstytucyjnego zajętym w wyroku z 8 maja 2002 r. sygn. akt K 29/00 (OTK-A 2002/3/30), a także w orzecznictwie Naczelnego

jest uprawniony do oceny racjonalności działania organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza opłacalności takich działań. Może jedynie badać je przez pryzmat realizacji ustawowych obowiązków – dla dobra obywateli¹⁶⁶.

1.3.2. ŚRODKI NADZORU DOTYCZĄCE WADLIWYCH ROZSTRZYGNIĘĆ ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samorządowe ustawy ustrojowe przewidują kompetencję organów nadzoru do stwierdzenia nieważności aktów pochodzących od organów j.s.t., uchwał organów stanowiących oraz kolegialnych organów wykonawczych, zarządzeń organów wykonawczych gminy, a także odpowiednio aktów podejmowanych przez organy związków j.s.t. zarówno powołanych przez prawodawcę (związki metropolitalne), jak i stanowiących rezultat realizacji zadań j.s.t. w ustawowo przewidzianej formie dobrowolnego ich współdziałania (związków gminnych, powiatowych oraz gminno-powiatowych)¹⁶⁷.

Organami właściwymi w przedmiocie stwierdzenia nieważności są wojewoda, a w przypadku aktów o charakterze finansowym – r.i.o. Przesłanką stwierdzenia nieważności aktów jest ich sprzeczność z prawem stanowiącą przejaw rażącego naruszenia prawa. Pojęcie sprzeczności z prawem nie zostało przez prawodawcę zdefiniowane. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz organów nadzoru, a także ustaleń doktryny obejmuje ona takie przypadki naruszeń, jak wydanie aktów bez podstawy prawnej¹⁶⁸, wydanie przez niewłaściwy organ, a więc aktów uchybiających przepisom prawa ustrojowego, a także aktów, w trakcie wydawania których istotnie uchybiono przepisom procesowym dotyczącym trybu ich podejmowania, jak i aktów uchybiających materialnoprawnej podstawie ich ustanowienia, np. wskutek przekroczenia granic umocowania¹⁶⁹.

Sądu Administracyjnego i doktrynie. Wynika z niego, że kurator oświaty wydając opinię w sprawie likwidacji szkoły jest związany konkretnymi normami prawnymi, m.in. wynikającymi z przepisu art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty (obecnie art. 89 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe) i innymi z innych przepisów prawa”.

¹⁶⁶ Wyrok NSA z 20.01.2021 r., III OSK 2935/21.

¹⁶⁷ Por. rozdział 7 „Związki i porozumienia międzygminne” ustawy o samorządzie gminnym oraz rozdział 7 „Związki powiatów i związki powiatowo-gminne oraz stowarzyszenia i porozumienia powiatów” zawarty w ustawie o samorządzie powiatowym.

¹⁶⁸ Bliżej zob. np. B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PiP 2002/9, s. 15–24. Zob. również wyrok NSA z 12.10.1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990/4, poz. 6, a także uzasadnienie wyroku WSA w Kielcach z 4.01.2017 r., II SA/Ke 1026/16, LEX nr 2786471.

¹⁶⁹ Bliżej na temat charakteru i rodzaju naruszeń prawa branych pod uwagę przez organy nadzoru, np. w odniesieniu do aktów planowania przestrzennego, zob. np. A. Fogel, *Możliwość kwestionowania studium uwarunkowań i planu miejscowego z uwagi na ochronę środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, red. W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, Warszawa 2015, s. 127 i n. Zob. także wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.08.2022 r., II SA/Bd 389/22, LEX nr 3412695.

1.3.2.1. STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI

Choć w postępowaniach w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktów pochodzących od organów j.s.t. (art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p. oraz art. 82 ust. 6 u.s.w.) odpowiednio należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak dopuszczalność stosowania wprost wyrażonych w art. 156 k.p.a. przesłanek dotyczących stwierdzenia nieważności rażąco wadliwych decyzji administracyjnych, jako aktów o charakterystyce istotnie odmiennej od charakterystyki aktów stanowiących przedmiot rozstrzygnięć nadzorczych do stwierdzania nieważności tych aktów, wymaga bliższych ustaleń.

Istotą stwierdzenia nieważności, tak w przypadku wadliwej decyzji administracyjnej, jak i wadliwych aktów pochodzących od organów j.s.t., jest ich wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą wsteczną, już z momentem, w którym nastąpiło kwalifikowane naruszenie prawa. Stwierdzona wada prawna aktu musi być poważna, nie pozwalając na tolerowanie przez prawodawcę faktu pozostawania w obrocie i wywoływania skutków prawnych przez akt tak uchybiający prawu. Znalazło to odzwierciedlenie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych¹⁷⁰. Waga naruszeń prawa skutkujących wyeliminowaniem danego aktu (uchwały bądź zarządzenia organu j.s.t.) z obrotu prawnego, wraz z jego bezpośrednimi skutkami prawnymi z woli prawodawcy (z mocy prawa) i to już z momentem wydania aktu, musi być zatem wręcz rażąca, na co wskazuje ustawodawca, określając to jako sprzeczność z prawem¹⁷¹. Stwierdzenie nieważności zarówno poddanych nadzorowi aktów organów j.s.t., jak i decyzji administracyjnych stanowi akt o charakterze deklaratoryjnym, a więc akt o charakterze z istoty swej związany. Właściwy organ administracyjny wobec spełnienia się ustawowo określonych przesłanek obligatoryjnie stwierdza, że z momentem ziszczenia się ustawowo określonych przesłanek, z mocy prawa wywołany został skutek w postaci nieważności wadliwego aktu¹⁷². Przesłanki nieważności spełnione są już w chwili wydania aktu, jednak w obrocie prawnym na jej konsekwencje można skutecznie powoływać się dopiero od chwili wydania aktu to stwierdzającego, jednak z mocą wsteczną, a więc od momentu wydania wadliwego aktu¹⁷³. Do czasu stwierdzenia nieważności

¹⁷⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2007 r., IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813, a także wyrok NSA z 15.09.2017 r., I OSK 1136/17, LEX nr 2387396, oraz wyrok WSA w Łodzi z 20.07.2022 r., III SA/Łd 307/22, LEX nr 3391405.

¹⁷¹ Zob. np. A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 91, uwagi 13–17, s. 948–951 oraz P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 91, s. 1133–1168, a także G. Jyż [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 91, a zwłaszcza uwaga 7 i orzecznictwo tam przywołane, s. 817–822.

¹⁷² Zob. np. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 220.

¹⁷³ Tak np. K. Marszał, *Wpływ czynników zewnętrznych na samorząd terytorialny – analiza instrumentów ograniczających samodzielność jednostek samorządowych* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 227–247. Zob. również P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 91, uwaga 1, s. 901–903, oraz A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 91, uwagi 1–4, s. 942–958.

wadliwy akt objęty jest domniemaniem prawidłowości, a więc co do zasady jest wykonalny, o ile wcześniej nie zostanie wstrzymana jego wykonalność¹⁷⁴.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności, tak decyzji administracyjnych, jak i aktów nadzoru w przedmiocie stwierdzenia nieważności, jest przyjęcie swoistego domniemania, zgodnie z którym nieważny akt jest traktowany tak, jak gdyby nigdy nie istniał w obrocie prawnym, a tym samym nie mógł wywoływać i nie wywoływał skutków prawnych¹⁷⁵. Domniemanie to dotyczy jednak wyłącznie skutków bezpośrednio nim wywołanych. Eliminowanie z obrotu skutków prawnych wywołanych w następstwie pozostawania w obrocie aktów nieważnych, a więc skutków pośrednich, wymaga podejmowania dalszych czynności.

Przesłanki stwierdzenia nieważności

Stosownie do jednolitej przyjmowanego przez judykaturę oraz doktrynę stanowiska przesłanką stwierdzenia nieważności aktów pochodzących od organów j.s.t., podobnie jak w przypadku decyzji administracyjnych, jest tkwiąca w samym akcie wada, będąca konsekwencją rażącego uchybienia prawu, niepozwalająca na tolerowanie aktu i jego konsekwencji w obrocie prawnym. Zgodność doktryny¹⁷⁶ i orzecznictwa¹⁷⁷ w tym zakresie osiągnięto jednak na poziomie ogólności, niedającym podstaw do formułowania szczegółowych wniosków, pozwalających na skonkretyzowanie przesłanek nieważności w sposób, który może stanowić podstawę w miarę jednolitego ich stosowania¹⁷⁸.

Instytucje stwierdzenia nieważności, o których mowa w ustrojowych ustawach samorządowych oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego, ich istota, konsekwencje oraz wynikające stąd cechy istotne rozstrzygnięć w przedmiocie stwierdzenia nieważności, a więc odpowiednio decyzji o stwierdzeniu nieważności oraz rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktu organu j.s.t., wykazują istotne podobieństwa. Jednak odmienna charakterystyka przedmiotów postępowań, tj. decyzji administracyjnych oraz stanowiących przedmiot nadzoru aktów pochodzących od organów j.s.t. jest na tyle odmienna, że określonych w art. 156 § 1 k.p.a. przesłanek stwierdzenia nieważności nie można stosować do kwalifikowania, jako nieważnych, poddanych nadzorowi aktów organów j.s.t.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Zob. uwagi dotyczące wstrzymania wykonania wadliwego aktu w dalszej części opracowania.

¹⁷⁵ Zob. np. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem...*, 1993, s. 116, a także B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków...*, s. 45–53, oraz P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 91, pkt 18 – negatywny skutek rozstrzygnięcia, s. 1165–1166, a także A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 91, uwaga 2, s. 943. Nadto zob. także wyrok TK z 9.12.2003 r., P 9/02.

¹⁷⁶ Zob. np. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem...*, 1993, s. 116, oraz B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków...*, s. 45–53, a także P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 220.

¹⁷⁷ Tak np. wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805, a także wyrok WSA we Wrocławiu z 13.04.2012 r., IV SA/Wr 625/11, LEX nr 1273175.

¹⁷⁸ Bliżej na temat wadliwości aktów stanowiących źródło prawa miejscowego zob. np. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 83–138.

¹⁷⁹ Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 1.06.2022 r., VII SA/Wa 2590/21, LEX nr 3382569.

Problem ten z całą ostrością dostrzegany był przez przedstawicieli doktryny już od początku funkcjonowania nadzoru w kształcie przyjętym regulacjami z 1990 r. Na odmiennosci te zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu¹⁸⁰ oraz orzecznictwie sądowoadministracyjnym¹⁸¹.

Jednym z nielicznych kryteriów, co do którego w jakiejś mierze osiągnięto zgodność w piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jest przesłanka oczywistości naruszeń prawa. W świetle poglądów doktryny naruszenie prawa ma charakter oczywistego wyłącznie wówczas, gdy przepis, którego naruszenia się dopuszczono, zredagowany został w sposób jednoznaczny, wykluczający wszelkie wątpliwości interpretacyjne co do treści w nim wyrażonych¹⁸². Wątpliwości co do treści normatywnych wyrażonych w danym przepisie, mogące skutkować rozbieżnościami interpretacyjnymi zwłaszcza w przypadku ich potwierdzenia rozbieżnym orzecznictwem organów nadzoru oraz sądowoadministracyjnym, nie pozwalają na kwalifikowanie aktu wydanego z jego naruszeniem za akt sprzeczny z prawem¹⁸³. Także w takich przypadkach ogólnym kryterium przywoływanym jako podstawa uznania aktu za sprzeczny z prawem, a tym samym nieważny, jest niedopuszczalność tolerowania w obrocie prawnym jego skutków¹⁸⁴.

Rozróżnianie przez polskiego ustawodawcę wyłącznie wadliwości istotnej albo nierodzącej żadnych bezpośrednich konsekwencji prawnych, nieistotnej, niemogącej stanowić podstawy do podejmowania jakichkolwiek dalej idących działań nadzorczych, ogranicza organom nadzoru możliwość reagowania wyłącznie do przypadków wadliwości istotnej, kwalifikowanej, skutkującej wyeliminowaniem wadliwego aktu z obrotu prawnego i to z mocą wsteczną. Zakwalifikowanie wady nadzorowanego aktu jako istotnej obliguje organ nadzoru do wydania aktu o charakterze związanym, stwierdzającego jego nieważność odpowiednio w całości albo w części. Nie zapewnia to spełnienia wynikającego z zasady proporcjonalności nadzoru (stosownie do art. 8 ust. 2 EKSL)

¹⁸⁰ Na temat trudności w sprecyzowaniu przesłanek sprzeczności z prawem zwracał uwagę już B. Dolnicki w 1993 r. w: *Nadzór nad samorządem...*, s. 115–116, a także B. Adamiak, *Nieważność...*, s. 15–24; Z. Kmiecik, *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, PiP 1995/2, s. 32–41. Nadto zob. P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, art. 91, uwagi 8, 9, 10, s. 1145–1153, a także J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 262.

¹⁸¹ Por. wyrok NSA z 3.07.2014 r., II OSK 282/14, LEX nr 1582086, w którym NSA za sprzeczność z prawem uznał naruszenie prawa przez jego błędną wykładnię. Zob. także wyrok NSA z 12.01.2018 r., II FSK 3595/15, LEX nr 2450597, a także wyrok WSA w Gliwicach z 9.09.2022 r., II SA/Gl 874/22, LEX nr 3411564. Por. wyroki NSA: z 20.01.2017 r., I OSK 1799/16, LEX nr 2776539; z 28.02.2020 r., II OSK 72/19, LEX nr 2979518; z 21.01.2020 r., I OSK 1585/18, LEX nr 3038148; wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.08.2022 r., II SA/Bd 389/22, a także wyrok WSA w Warszawie z 1.06.2022 r., VII SA/Wa 2590/21, oraz wyrok WSA w Łodzi z 20.07.2022 r., III SA/Łd 307/22.

¹⁸² Por. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 69 i n., a także K. Rokicka-Maruszewska [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, art. 91 u.s.g., s. 717, a także H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 94.

¹⁸³ Zob. np. P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, s. 1146–1148.

¹⁸⁴ Takie stanowisko wyrażono np. w wyroku WSA w Warszawie z 12.05.2022 r., IV SA/Wa 387/22, LEX nr 3354179.

wymogu możliwości podejmowania działań adekwatnych do stwierdzonych naruszeń prawa oraz stwarzanego przez nie zagrożenia dla prawem chronionych interesów.

Trudności z określeniem granicy pomiędzy sprzecznością z prawem aktu a wadliwością nieistotną¹⁸⁵ znalazły odzwierciedlenie w praktyce działania organów nadzoru sprawowanego w przedmiotowym zakresie. Potwierdzają to wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK w odniesieniu do działań nadzorczych wojewodów podejmowanych wobec aktów prawa miejscowego wydanych w latach 2017–2019 oraz kontroli NIK nad nadzorem r.i.o. nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t.

Organy nadzorcze odmiennie kwalifikują podobne wady występujące w aktach prawa miejscowego, w rezultacie czego akty wydawane w podobnych okolicznościach, dotknięte podobnymi wadami przez jedne organy nadzoru kwalifikowane są jako nieważne, a przez inne jako jedynie dotknięte wadą nieistotną.

1.3.2.2. STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI AKTU ORGANU J.S.T. W CZĘŚCI

Za przejaw dyskrecjonalności działań nadzorczych w stosunku do aktów organów j.s.t. uznać można dopuszczalność stwierdzenia nieważności aktu tylko w części. Wymaga to łącznego spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, sprzeczność z prawem dotyka wyłącznie części postanowień danego aktu¹⁸⁶. Po drugie, stwierdzenie nieważności aktu w tak określonej części nie pozbawia zasadności pozostawiania w obrocie pozostałej jego części. Nie zapewnia to jednak spełnienia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności nadzoru.

1.3.2.3. WSKAZANIE NA NIEISTOTNE NARUSZENIE PRAWA

Za akt wadliwy nieistotnie uznaje się akt organu j.s.t. dotknięty wadą niewymagającą stwierdzenia jego nieważności. Granica pomiędzy wadliwością istotną a nieistotną, wobec niesprecyzowania przesłanek stwierdzenia nieważności, w praktyce jest jednak trudna do uchwycenia.

Dyskrecjonalność działań organów nadzoru ogranicza się do etapu dokonywania kwalifikacji wad jako istotnych bądź nieistotnych, przesądzającej albo o zaistnieniu najdalej idących konsekwencji prawnych (nieważność), albo ich braku. Podkreślić należy, że uznanie przez organ nadzoru określonej wady za nieistotną nie rodzi żadnych obowiązków po stronie nadzorowanych organów j.s.t., którym ustawodawca pozostawia swobodę przesądzania o zasadności podjęcia ewentualnych działań naprawczych.

¹⁸⁵ Zwraca na to uwagę także J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, 1993, s. 263. Trudności te podkreśla także J. Zimmermann, opowiadając się za ujmowaniem pojęcia sprzeczności z prawem np. w: J. Zimmermann, *Prawo...*, 2020, s. 329.

¹⁸⁶ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 30.03.2022 r., II SA/GI 19/22, LEX nr 3339514.

Ta cecha nadzorczego wskazania wady nieistotnej uzasadnia pogląd niektórych przedstawicieli doktryny, w myśl którego nie stanowi ono przejawu ingerencji władczej, wobec czego nie jest przez nich kwalifikowane jako rozstrzygnięcie nadzorcze¹⁸⁷. Część doktryny przyjmuje jednak, że stanowi ono rozstrzygnięcie nadzorcze, ponieważ jest to rezultat podejmowanych z urzędu działań o charakterze jednostronnym, autorytarywnie stwierdzającym, że dopuszczono się określonego naruszenia prawa¹⁸⁸.

1.3.2.4. WSTRZYMANIE WYKONANIA AKTU

Środkiem nadzoru, w który wyposażono organy nadzoru w trakcie toczącego się postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t., jest wstrzymanie ich wykonania¹⁸⁹. Środek ten stosowany jest fakultatywnie. Dopuszczalność wykorzystania tego środka nie pozostawia wątpliwości, tak w orzecznictwie, jak i w doktrynie, co do okresu, w jakim organ nadzoru może go zastosować, jak również co do jego konsekwencji prawnych¹⁹⁰.

1.3.2.4.1. CEL I KONSEKWENCJE WSTRZYMANIA WYKONALNOŚCI

Wstrzymanie wykonania jest instrumentem mającym zapobiegać wywoływaniu skutków prawnych przez pozostający w obrocie, objęty domniemaniem legalności akt, co do którego zachodzi prawdopodobieństwo, że dotknięty został wadą skutkującą jego nieważnością. Prewencyjny charakter wstrzymania wykonania przejawia się nie tylko w ustawowo ograniczonym czasie jego wydawania, powiązaniem z okresem, w jakim nastąpić może stwierdzenie nieważności, ale i okresem jego skuteczności. Zasadność wstrzymania wykonalności wadliwego aktu pozostaje w ścisłym związku z celem i rezultatem postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności. Przyjmując, że organ wszczyna postępowanie nadzorcze wobec zaistniałych wątpliwości co do zgodności z prawem danego aktu, konsekwentnie przyjąć należy, że wstrzymanie wykonania musi być uzasadnione relatywnie wysokim prawdopodobieństwem stwierdzenia nieważności oraz przewidywalnymi konsekwencjami danego aktu bądź konsekwencjami działań podejmowanych na jego podstawie.

¹⁸⁷ P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 206.

¹⁸⁸ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 214 oraz literatura tam przywołana, a także P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 209, a także Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2001/1–2, s. 116. Zob. także J. Zimmermann, *Prawo...*, 2020, s. 330.

¹⁸⁹ Zob. np. A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, art. 91, uwaga 24, s. 954.

¹⁹⁰ Zob. np. Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 92–121. Zob. także R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z 2.07.1993 r., SA/Lu 598/93*, ST 1994/10, s. 69–72. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2018 r., II SA/Wa 1824/17, LEX nr 2455108.

1.3.2.4.2. DOPUSZCZALNOŚĆ WSTRZYMANIA WYKONANIA AKTU W CZASIE

Kompetencja do wstrzymania wykonania aktów organów j.s.t. stosowana może być wyłącznie w toku toczącego się postępowania nadzorczego (art. 91 ust. 2 u.s.g. oraz art. 79 ust. 2 u.s.p., a także art. 82 ust. 2 u.s.w.) w przedmiocie stwierdzenia nieważności¹⁹¹. Istotne jest wobec tego określenie momentów wszczęcia i zakończenia postępowania nadzorczego, tym bardziej że w zależności od sposobu zakończenia postępowania nadzorczego ma to znaczenie także dla określenia momentu końcowego skuteczności wstrzymania wykonania aktu.

Stanowisko doktryny co do określenia czasu trwania postępowania nadzorczego nie jest jednolite. Przyjęcie, że wszczęcie postępowania następuje z chwilą otrzymania przez organ nadzoru uchwały (zarządzenia) organu samorządu obligatoryjnie przekazanej mu, odpowiednio w przypadku gminy przez jej organ wykonawczy (art. 90 u.s.g.), w przypadku powiatu przez starostę (art. 78 u.s.p.), a w przypadku województwa przez marszałka (art. 81 u.s.w.) jest niewłaściwe. Uzasadnieniem tego stanowiska mógłby być fakt, że 30-dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego rozpoczyna swój bieg z tym dniem (art. 91 ust. 1 u.s.g.). Stanowisko takie podziela orzecznictwo sądowoadministracyjne wskazujące, że z art. 91 ust. 2 u.s.g. wynika obowiązek wszczęcia postępowania nadzorczego w każdym przypadku doręczenia organowi uchwały czy zarządzenia (art. 91 ust. 1 i 2 u.s.g.)¹⁹². Zdaniem przeważającej części doktryny czasu trwania postępowania nadzorczego nie można utożsamiać z ustawowym terminem wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia nieważności (30 dni). Zarówno określenie momentu początkowego, jak i końcowego postępowania nadzorczego nie zostało przez prawodawcę jednoznacznie wskazane. W orzecznictwie¹⁹³ oraz doktrynie¹⁹⁴ spotykane są stanowiska, że postępowanie nadzorcze wszczynane jest z urzędu¹⁹⁵, a nawet że wszczęcie postępowania jest obligatoryjne¹⁹⁶.

Wyjaśnienia wymaga, czy organ ma obowiązek wszczynania postępowania w każdym przypadku doręczenia mu uchwały bądź zarządzenia. Przyjęcie stanowiska, że na organie nie spoczywa taki obowiązek skutkuje tym, że dla możliwości wstrzymania wykonania aktu organu j.s.t. nie wystarcza jego doręczenie organowi nadzoru, ale

¹⁹¹ Na temat momentu końcowego związanego z postępowaniem dotyczącym stwierdzenia nieważności zob. np. R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z 2.07.1993 r., SA/Lu 598/93*, ST 1994/10, s. 69–72.

¹⁹² Por. wyrok WSA w Gliwicach z 9.09.2022 r., II SA/GI 874/22.

¹⁹³ Zob. np. wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, a także wyrok NSA z 20.04.1999 r., II SA/Wr 606/98, LEX nr 37443.

¹⁹⁴ Por. np. A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 213 i n. Nadto zob. także P. Chmielnicki, *Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego*, FK 2004/3, s. 20.

¹⁹⁵ Zob. np. postanowienie NSA we Wrocławiu z 26.08.1994 r., SA/Wr 1061/94, LEX nr 29378.

¹⁹⁶ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 9.09.2022 r., II SA/GI 874/22.