

Andrzej Matan

UNIwersytet Śląski w KATOWICACH

Nadzór nad samorządem terytorialnym a jego samodzielność.

1. Jednym z konstytutywnych elementów prawnej instytucji samorządu terytorialnego jest jego samodzielność, rozumiana szeroko, obejmująca w szczególności sfery: kształtowania ustroju wewnętrznego jednostki samorządu (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP), finansową (art. 167), podatkową (art. 168), cywilnoprawną (majątkową – art. 165 ust. 1) oraz publicznoprawną oznaczającą samodzielne wykonywanie zadań publicznych (art. 163 i 166). Rozważając zagadnienie samodzielności samorządu terytorialnego przyjdzie zauważyć, iż nie jest ona wartością samą w sobie. Jak wynika z Konstytucji RP (art. 166 oraz z przepisów ustaw samorządowych jednoznacznie, podstawowym zadaniem organów tego samorządu jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego rozmaite uprawnienia wykonywane przez ich organy. Uprawnienia te nie mogą jednak być wykorzystywane w sposób dowolny, ale stanowią jeden ze środków mających zapewnić efektywną i prawidłową realizację zadań publicznych przez te jednostki. Wszelkie przepisy konstytucyjne dotyczące uprawnień jednostek samorządu terytorialnego muszą być interpretowane przy uwzględnieniu tych zasadniczych celów, dla których realizacji uprawnienia te zostały przyznane.”¹ Wobec tego, nie negując istnienia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego uznać trzeba, że ma ona prawnie uchwytnie granice. Samorząd terytorialny, co należy podkreślić, pozostaje składnikiem administracji publicznej i rolą państwa będzie zabezpieczenie tego, aby działał on zgodnie z zasadami przypisywanymi władzy publicznej. Nadzór stanowi jeden z podstawowych instrumentów służących temu celowi. Te dwie wartości, a więc samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i nadzór nad tymi jednostkami powinny pozostawać w pewnej harmonii. Najogólniej rzecz ujmując granicą samodzielności będzie zdolność do wykonywania tej części zadań publicznych, które są przypisane samorządowi, natomiast granicą nadzoru będzie samodzielność samorządu.

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z nadzorem nad samorządem terytorialnym w kontekście zabezpieczenia (gwarancji) jego samodzielności. Trzy podstawowe kwestie wymagają omówienia: po pierwsze – samodzielność samorządu terytorialnego, a zwłaszcza jej konstytucyjne i ustawowe podstawy (gwarancje); po drugie – konstrukcja nadzoru nad samorządem terytorialnym;

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK ZU 9/A/2009, poz. 139.

po trzecie – ochrona samorządu przed działaniami nadzorczymi, w szczególności ochrona sądowna.

2. Konstytucyjnych podstaw samodzielności upatrywać trzeba w szeregu postanowień ustawy zasadniczej, począwszy od preambuły ustanawiającej zasadę pomocniczości. Samodzielność samorządu terytorialnego wyrasta z zasady pomocniczości (subsydiarności), przez którą w sferze publicznej rozumie się takie wykonywanie władzy, w którym pierwszeństwo należy do wspólnot podstawowych. Jeżeli gmina jest w stanie wykonywać swoje zadania, wspólnoty wyższego szczebla, a zwłaszcza władza centralna nie powinny zastępować ich w działaniu². Zasada ta znajduje także umocowanie w katolickiej nauce społecznej. Społeczność „wyższego rzędu” nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej powinna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego.

Kolejne istotne postanowienia zawierają art. 15 ust. 1, konstytuujący zasadę decentralizacji oraz 16 ust. 2 Konstytucji RP, określający zasadę samorządności.

Stosownie do art. 15 ust. 1 ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Istota decentralizacji władzy wyraża się w tym, że zadania i kompetencje publiczne powinny podlegać dekoncentracji, a więc przekazywaniu przez centralne organy państwa jednostkom administracji niższego szczebla niepozostającym w układzie hierarchicznego podporządkowania. Jednostki zdecentralizowane mają zagwarantowane prawo do samodzielnego i niezależnego wykonywania zadań, na własną odpowiedzialność, bez możliwości oddziaływania na nie przez organy nadrzędne w formie wiążących poleceń i wytycznych. Niezależność takich jednostek ma jednak charakter względny, pozostają one bowiem pod nadzorem organów państwowych. Nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium legalności i jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawie.

Dokonując analizy zmian jakie dokonały się w ustroju administracji publicznej w Polsce po 1990 roku najbardziej znamienym pozostaje rozbitcie scentralizowanej i zhierarchizowanej struktury, dla której charakterystyczne były więzi zachodzące między poszczególnymi organami w postaci zależności osobowych, służbowych, relacji kierowniczych, rozbudowanego bieżącego nadzoru opartego o kryteria celowościowe oraz ścisłej kontroli sprawowanej przez organy stojące w hierarchii wyżej. Decentralizacja administracji spowodowała rozbitcie tych więzi, ograniczając je w zasadzie do nadzoru.

² Ch. Millon-Delsol, *Idea subsydiarności – założenia, geneza oraz problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*. Red. D. Milczarek. Warszawa 1996, s. 41-42.

Podstawą formą decentralizacji władzy publicznej jest samorząd terytorialny, do czego nawiązuje art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przepis ten ustanawia zasadę samorządności, przy czym jego znaczenie jest zdecydowanie szersze. W istocie rzeczy określa on także pewne znamiona samorządności. Samorząd terytorialny ma uczestniczyć w sprawowaniu „władzy publicznej”, co wiąże się z koniecznością wyposażenia go w uprawnienia władcze polegające w szczególności na podejmowaniu aktów powszechnie obowiązujących (kształtujących w sposób generalny i abstrakcyjny prawa i obowiązki członków wspólnoty samorządowej oraz innych podmiotów), aktów administracyjnych (kształtujących prawa i obowiązki w sposób indywidualny i konkretny) oraz uprawnienia z zakresu postępowania egzekucyjnego (możliwość wymuszania na adresatach zachowań zgodnych z aktami powszechnie obowiązującymi oraz aktami indywidualnymi). Po wtóre powinien mieć zagwarantowane ustawowo prawo do wykonywania „istotnej części zadań publicznych”. Ta istotna część zadań publicznych oznacza, że ustawodawca nie może porzucić na przekazaniu samorządowi zadań mniejszej wagi, mniej istotnych, ale takich, które wiążą się z istotą samorządu terytorialnego³. Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywanie przez niego istotnej części zadań publicznych należy odczytywać łącznie. Udział ten powinien polegać właśnie na wyposażeniu samorządu w prawo do wykonywania zasadniczej części zadań publicznych wiążących się z realizacją interesów (potrzeb) wspólnoty samorządowej. W ten sposób wyznaczony zostaje zakres samodzielności samorządu. Wreszcie wskazana norma konstytucyjna określa sposób wykonywania zadań: samorząd czyni to w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Tym samym ta zdecentralizowana forma wykonywania władzy publicznej jaką jest samorząd terytorialny nabiera szczególnych właściwości, wzmacniających jego samodzielność.

W Konstytucji znajdujemy szereg innych postanowień idących w tym kierunku (wzmacniania samodzielności samorządu terytorialnego). Stosownie do art. 163 samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. Wskazany przepis traktuje się jako normę zawierającą domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego, przy czym

³ Warto przypomnieć, że przed reaktywacją samorządu terytorialnego w 1990 roku funkcjonowały różnego rodzaju twory „parasamorządowe”, w tym samorząd mieszkańców miast i wsi. Uprawnienia tego samorządu ograniczały się do wnioskowania czy opiniowania, natomiast pozbawione były one możliwości decyzyjnych.

ze względu na postanowienie art. 164 ust. 3 oraz szczególną pozycję gminy w systemie samorządu domniemanie to dotyczy przede wszystkim gminy⁴.

Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Przepis ten ma zasadnicze znaczenie dla samodzielności j.s.t. w sferze prawa cywilnego. Uzyskanie z mocy prawa statusu osoby prawnej pozwala im na bycie właścicielem majątku, rozporządzanie tym majątkiem oraz zawieranie umów z nim związanych⁵, prowadzenie działalności gospodarczej we własnym imieniu i na własny rachunek⁶ oraz samodzielne zaciąganie zobowiązań majątkowych⁷.

3. Gwarantem respektowania wyznaczonych przez ustawodawcę granic samodzielności prawnej samorządu terytorialnego ma stanowić instytucja nadzoru. Najogólniej rzecz ujmując, pod pojęciem nadzoru rozumie się prawnie określone środki władczej ingerencji w zachowania (działania, zaniechania) podmiotu poddanego nadzorowi. Nadzór bywa traktowany jako ograniczenie samodzielności samorządu, podczas gdy w istocie rzeczy stanowi on właśnie jej gwarancję. Jeśli uznamy, to co wcześniej było zasygnalizowane, iż samodzielność samorządu ma względny charakter, to wykroczenie poza jej granice trzeba traktować jako bezprawne. Wobec tego nadzór powinien służyć do zabezpieczenia legalnego działania samorządu.

Ta gwarancyjna funkcja nadzoru będzie aktualna przy spełnieniu dwu zasadniczych warunków: po pierwsze – prawna konstrukcja nadzoru będzie odpowiadała wymogom wypracowanym w doktrynie oraz w praktyce; po wtóre – organy nadzoru, a także sądy kontrolujące podejmowane przez nie działania nadzorcze, będą respektowały wymagania prawne wynikające z konstrukcji nadzoru przyjętej w obowiązujących przepisach prawa. Może się przecież zdarzyć i tak, że dobre rozwiązania prawne nie są przestrzegane, albo też są one nadużywane w wyniku przyjmowanych interpretacji.

Ustalenia dotyczące konstrukcji nadzoru nad samorządem terytorialnym

⁴ Art. 164 ust. 3 Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

⁵ Do momentu reaktywacji samorządu terytorialnego gmina była jedynie zarządcą majątku należącego do Skarbu Państwa.

⁶ Oczywiście nie chodzi tu o prowadzenie jakiegokolwiek działalności gospodarczej, ale takiej, która jest związana z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych.

⁷ Z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z tego, że j.s.t. jako podmiot powołany przede wszystkim do wykonywania zadań publicznych nie może zaciągnąć zobowiązań w takim rozmiarze, który zagrażałby jej egzystencji a tym samym realizacji tych zadań.

wymagają poczynienia kilku wstępnych uwag głównie z tej przyczyny, że w przepisach prawa administracyjnego nadzór pojawia się w bardzo różnych (zróznicowanych) sytuacjach i co za tym idzie bywa rozumiany różnie; różne są także kryteria i środki nadzoru.

Prawnej konstrukcji nadzoru zazwyczaj przypisuje się ustrojowy kontekst. Odnoszona jest ona do opisanie zależności występujących między organami administracji publicznej tak w układach scentralizowanych, jak i zdecentralizowanych. Funkcją nadzoru w strukturach administracji publicznej jest zabezpieczenie jednności kierunku działań wszystkich organów administracji.⁸ Zostaje on ustanowiony dla zapewnienia przestrzegania przez podmiot nadzorowany określonych reguł, wzorców, standardów, przy pomocy których ustawodawca ustala pożądane cele i efekty danej działalności lub utrzymanie danego stanu⁹. Pojęcie nadzoru używane bywa jednak dla określania bardzo różnych relacji zachodzących między podmiotami stosunków administracyjnoprawnych. Możemy wyróżnić trzy podstawowe grupy takich relacji: pierwsza – zależności występujące pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w ramach scentralizowanej struktury administracji. Charakterystyczny będą tu stosunki nadrzędności i podporządkowania; druga – zależności występujące pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w ramach zdecentralizowanej struktury administracji; trzecia – zależności występujące pomiędzy różnymi podmiotami ze względu na obowiązywanie norm materialnego prawa administracyjnego. Umieszczenie nadzoru nad samorządem w jednej ze wskazanych wyżej relacji ma istotne konsekwencje dla dokonania podstawowych ustaleń dotyczących jego konstrukcji prawnej.

W pierwszym przypadku (nadzór w układzie scentralizowanym) mamy do czynienia z nadzorem hierarchicznym (dyrektywnym), opartym o szeroko zakreślone kryteria (łącznie np. z kryterium w postaci zgodności z polityką rządu), zakładającym stosowanie środków nadzoru o charakterze uprzednim (a więc przed podejmowaniem działań przez organy nadzorowane), przybierającym w istocie rzeczy postać kierownictwa nad działalnością organów niższego rzędu. Organ stopnia wyższego ponosi tu pełną odpowiedzialność za działania organu podporządkowanego. Natomiast nadzór nad działalnością podmiotów wykonujących zadania publiczne na zasadach zdecentralizowanych „...tym się różni od nadzoru hierarchicznego, że środki tego nadzoru mogą być użyte tylko w sytuacjach, które wskazuje ustawa, i tylko te środki nadzorcze, których

⁸ J. Starościk, *Prawo administracyjne*. Warszawa 1977, s. 71.

⁹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa 2007, s. 9.

użycie w tego rodzaju wypadkach zostało przez ustawodawcę dopuszczone.”¹⁰ W układzie zdecentralizowanym określany bywa jako nadzór weryfikacyjny, oparty jest bowiem na porównywaniu działalności organu nadzorowanego z określonymi standardami, wynikającymi z przepisów prawa powszechnie obowiązującego i podejmowaniu środków nadzoru w przypadkach, w których działania takie z tymi standardami są sprzeczne. Co za tym idzie kryterium tego nadzoru może stanowić jedynie zgodność z prawem (legalność). Środki nadzoru mogą mieć charakter represyjny (nadzór represyjny) jeśli realizowane będą po podjęciu działań (aktów) przez organ nadzorowany (środki nadzoru merytorycznego takie jak np. zatwierdzenie, uchylenie, unieważnienie aktu wydanego przez podmiot podlegający nadzorowi; środki nadzoru personalnego, np. zawieszanie w czynnościach osoby piastującej funkcje organu, zawieszenie działalności organu, rozwiązanie organu) bądź prewencyjny (nadzór prewencyjny), realizowany przed podjęciem określonych czynności przez nadzorowanego (np. uzgodnienie czy zaopiniowanie aktu). Katalog środków nadzoru wobec konkretnej instytucji zdecentralizowanej będzie różny, w zależności od regulacji przyjętych przez ustawodawcę. Organ nadzoru może stosować tylko takie środki nadzoru, które są wyraźnie przewidziane w przepisach prawa. Niedopuszczalne jest tutaj stosowanie zasady *a fortiori ad minorem* tj. stosowanie środków łagodniejszych niż te, które ustawodawca przyznał organowi nadzoru.

Należy zauważyć, iż w ramach układu scentralizowanego podstawę prawną działań nadzorczych mogą stanowić normy określające właściwość i zakres działania podmiotu administrującego, o tyle w przypadku zdecentralizowanego układu niezbędne są dodatkowe normy określające prawne formy ingerencji.

Trzecia z wymienionych relacji odnosi się do układu państwo – jednostka. Nadzoru sprawowanego na tym obszarze „W odróżnieniu od poprzednich nadzorów: dyrektywnego i weryfikacyjnego, dla podejmowania działań w tym układzie zależności, oprócz norm określających właściwość, zakres działania, prawną formę czynności, niezbędna jest norma określająca sytuacje, w których pewnej treści prawo lub obowiązek może powstać, ulec modyfikacji, uchyleniu, wygaszeniu lub unieważnieniu. Wymóg ten dotyczy przedmiotu działań, którym ustawodawca nadał miano nadzorczych”. Także funkcje nadzoru realizowanego w tym układzie będą odmienne. Nie chodzi tu o zabezpieczenie jednności kierunku działań podmiotów nadzorowanych, ale zapewnienie (ochronę) ogólnie rozumianego dobra wspólnego, przybierającego bardziej skonkretyzowaną postać w przypadku poszczególnych układów nadzorczych w prawie materialnym.

¹⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 71.

Przedmiotem naszego zainteresowania jest oczywiście nadzór nad podmiotem administracji zdecentralizowanej, w szczególności zaś kwestia czy konstrukcja nadzoru nad samorządem przyjęta w obowiązujących przepisach prawa odpowiada zakreślonemu standardowi. Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Już w samej Konstytucji zostało ustalone kryterium nadzoru, Stosownie do art.171 ust. 1 ustawy zasadniczej działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kryterium tym posługują się także ustawy samorządowe.¹¹ W Konstytucji wskazane zostały także organy nadzoru nad samorządem. Art. 171 ust. 2 zalicza do nich: Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. W ust. 3 art. 171 Konstytucja przewiduje szczególny środek nadzoru, jakim jest rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

W ustawach samorządowych określono środki nadzoru, a wraz z nimi zakres przedmiotowy i podmiotowy ich stosowania oraz niezbędne procedury. Środki nadzoru mają zasadniczo charakter weryfikacyjny. Ponadto, co istotne, w ustawach tych zawarto zastrzeżenie, iż organy nadzoru mogą wkraczać w działalność j.s.t. tylko w przypadkach określonych ustawami¹².

4. Naruszenie samodzielności gminy może nastąpić zarówno w płaszczyźnie prawa publicznego (administracyjnego), jak i prywatnego (cywilnego)¹³. Z naruszeniem samodzielności w związku z nadzorem, który obejmuje obie te sfery, będziemy mieli do czynienia w sytuacjach, w których uprawnione organy dokonują ingerencji poza granicami wyznaczonymi Konstytucją i ustawami bądź też wbrew określonym przez te akty warunkom.

Stosownie do art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostki samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.¹⁴ Chodzi tu oczywiście o ochronę jakiej udzielają sądy administracyjne oraz cywilne, przy czym kontrola działań nadzorczych, realizowanych w formach władczych, podlega

¹¹ Pod pojęciem ustaw samorządowych rozumiem ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. z 2013 r., poz. 595 ze zm., dalej: u.s.p.) oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. z 2013 r., poz. 596 ze zm., dalej: u.s.w.).

¹² Art. 87 u.s.g., art. 76 ust. 2 u.s.p., art. 78 ust. 2 u.s.w.

¹³ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 49.

¹⁴ Identyczne postanowienia zawiera u.s.g. (art. 2 ust. 3), u.s.p. (art. 2 ust. 3) i u.s.w. (art. 6 ust. 3).

właściwości tych pierwszych. Ustawy samorządowe przewidują wprost¹⁵ możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć nadzorczych (rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t.¹⁶, zawieszenie organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego¹⁷ oraz zarządzeń zastępczych¹⁸) oraz aktów zajęcia stanowiska (sytuacje, w których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu j.s.t. od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ¹⁹). Katalog środków nadzoru wskazany wyżej nie obejmuje oczywiście pełnego zakresu aktów nadzorczych przewidzianych tak w ustawach samorządowych, jak i w ustawach szczególnych. Pozostaje to w pewnej kolizji z konstytucyjną deklaracją pełnej ochrony samodzielności j.s.t. Katalog ten ulega rozszerzeniu ze względu na przepis art. 33. § 2 ust. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰, zgodnie z którym zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie aktów nadzoru użyte w tym przepisie obejmuje swoim zakresem trzy rodzaje czynności nadzorczych: po pierwsze – rozstrzygnięcia nadzorcze (do których zalicza rozstrzygnięcia wymienione wyżej oraz ustalenie budżetu gminy przez regionalną izbę obrachunkową na podstawie art. 11 ust. 2 u.r.i.o.); po drugie – stanowiska zajęte w trybie art. 89 u.s.g., polegające na niezatwierdzeniu, niezgodnieniu bądź na wyrażeniu negatywnej opinii; po trzecie – czynności nadzorcze o charakterze prewencyjnym, wymienione wyraźnie w art. 98 ust. 1 oraz art. 98a ust. 1 w zw. z ust. 3 i w odpowiednich przepisach u.s.p. oraz u.s.w. (wezwanie przez wojewodę organu wykonawczego j.s.t. do zaprzestania naruszania Konstytucji RP lub ustaw – art. 96 ust. 2 u.s.g., wezwanie przez wojewodę organu j.s.t. do podjęcia odpowiedniego aktu – art. 98a ust. 1)²¹. Przepis art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. niewątpliwie przedmiotowo rozszerza zakres środków nadzorczych podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Nie jest to jednak rozszerzenie znaczące ze względu na pozostawanie poza ustawami samorządowymi szeregu instrumentów prawnych, które należy traktować jako akty nadzoru. Zaprezentowana wyżej wykładnia pojęcia „akty nadzoru”, przyjmowana w doktrynie

¹⁵ Art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w.

¹⁶ Art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.

¹⁷ Art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w.

¹⁸ Art. 98a ust. 1, art. 85a ust. 1 u.s.p., art. 86a ust. 1 u.s.w.

¹⁹ Art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b ust. 1 u.s.p., art. 80a ust. 1 u.s.w.

²⁰ Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

²¹ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa 2005, s. 79 i n.

i w orzecznictwie sądowym, powinna zmierzać w kierunku pozwalającym na objęcie tym terminem wszystkich czynności podejmowanych przez różne organy władzy publicznej (nie tylko organy administracji publicznej), o ile w sensie materialnym można zakwalifikować je do nadzoru.

5. Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych oraz doświadczenia orzecznicze²² dotyczące instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym w kontekście zabezpieczenia jego samodzielności prowadzą do kilku podstawowych wniosków.

1/ przyjęta konstrukcja nadzoru odpowiada w zasadzie standardom wypracowanym w doktrynie prawa administracyjnego we wszystkich elementach. Właściwe jest kryterium (legalność), precyzyjnie został ustalony zakres przedmiotowy i podmioty nadzoru, organy nadzoru, środki nadzoru oraz konieczne procedury.

2/ jak się jednak okazuje nie zawsze te dobre rozwiązania są w pełni respektowane przez ustawodawcę w przepisach szczególnych (ustawowych). Pojawiają się bowiem w nich nowe środki nadzoru, a w ślad za tym także i nowe organy nadzorcze. Przykładowo, minister spraw zagranicznych dysponuje kompetencją do wyrażania zgody na przystąpienie jednostki samorządu terytorialnego do międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych.²³ Uprawnienia ministra niewątpliwie ograniczają samodzielność samorządu terytorialnego i jednocześnie następuje tu rozszerzenie kręgu organów nadzoru wyznaczony przez Konstytucję.

3/ zagrożeniem dla samodzielności samorządu terytorialnego jest formalne traktowanie kryterium legalności przez organy nadzoru, a także czasami przez sądy administracyjne. Kryterium to powinno być interpretowane w kontekście postanowień Konstytucji RP, zwłaszcza zasady pomocniczości, zasady decentralizacji, zasady samorządności oraz zasady samodzielności samorządu. Nie znajduje uzasadnienia w świetle tych zasad ograniczanie zakresu zadań własnych gminy w sytuacji, w której z jednej strony gmina jest uprawniona (zobowiązana) do wykonywania wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP), a z drugiej katalog zadań własnych wymienionych w art. 7

²² Autor artykułu jest sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Orzeka także w sprawach z zakresu nadzoru nad samorządem terytorialnym.

²³ Art. 4 ust. 2-5 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. 2000, Nr 91, poz. 1009, z późn. zm.).

ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru wyczerpującego (poprzedza go zwrot „ w szczególności”). Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, nawet jeśli konkretne zadanie nie znalazło się w tym katalogu.

4/ kryterium legalności należy traktować jako kryterium „legalności celu”. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną, służy ona określonym celom. Cele te można relatywnie łatwo zidentyfikować odwołując się do istoty samorządu oraz wartości konstytucyjnych. Najogólniej rzecz ujmując samodzielność samorządu powinna być wykorzystywana tylko i wyłącznie dla realizacji tych celów i działania samorządu temu służące pozostają legalne. Natomiast działania wychodzące poza zakres określony celami, nawet jeśli formalnie pozostają zgodne z prawem, trzeba traktować jako nielegalne i stosować odpowiednie środki nadzoru powodujące ich eliminację (unieważnienie).

SUMMARY

Andrzej Matan

Supervision over the local government and its independence

The purpose of this article was to study the supervision of local government in the light of assurance of its independence. Three main points relevant to this topic were discussed: first of all, independence of local government, particularly its constitutional and statutory grounds (guarantees). Secondly, construction of local government's supervision and finally, protection of local government against supervisory actions and in particular judicial protection.

Independence of local government is not a value by itself, it serves a specific purposes. These objectives can be relatively easily identified by referring to the essence of self-government and constitutional values. In general, the independence of local authority should be used only and exclusively for the sake of realization of the aforesaid purposes and within the bounds of law. However, activities that go beyond the scope drawn by these purposes, even if they are formally legal, they need to be treated as illegal and proper supervisory measures should be used eliminating such activities.

Bibliografia

Źródła drukowane

„Dziennik Ustaw” 2000, nr 91, poz. 1009; 2012, nr 153, poz. 1270.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. z 2013 r. , poz. 595 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z 2013 r. , poz. 596 ze zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK ZU 9/A/2009, poz. 139.

Opracowania

Jagielski J. (2007), *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa.

Jyż G., Pławecki Z., Szewc A. (2012), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa.

Millon-Delsol Ch. (1996), *Idea subsydiarności - założenia, geneza oraz problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa.

Starościak J. (1977) , *Prawo administracyjne*, Warszawa.

Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M. (2005), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa.