

Tomasz Ciechanowski

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-3627-9803

KONSTYTUCYJNE ORGANY NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

I

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wykonywany przez odpowiednie organy państwa jako materia konstytucyjnoprawna jest stosunkowo młodą instytucją w odróżnieniu od instytucji samego samorządu terytorialnego, który został zapisany już w pierwszej polskiej konstytucji, tj. Ustawie Rządowej z dnia 3 maja 1791 r. Poprzez kolejne polskie konstytucje kształtowała się ewolucja samorządu terytorialnego, przy czym nie każda ustawa zasadnicza zawierała regulacje dotyczące samorządu terytorialnego. Pierwsze przepisy konstytucyjne dotyczące nadzoru nad samorządem terytorialnym znalazły się w art. 75 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., gdzie ówczesny prawodawca ustanowił instytucję samorządu wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego wraz z regulacją dotyczącą właśnie instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym. Kolejną konstytucją, która w swej treści zawiera normy w zakresie samorządu terytorialnego, jest ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, gdzie w art. 74 normuje instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym, w dalszym zakresie odsyłając do ustawy. Obecnie obowiązująca Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. w sposób najbardziej doniosły uregulowała samorząd terytorialny, poświęcając mu jeden z trzynastu rozdziałów. Konstytucja z jednej strony w ramach swoich zasad wskazuje, iż ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej, z drugiej strony sankcjonuje samorząd terytorialny i przede wszystkim po raz pierwszy ustanawia konstytucyjne organy nadzoru nad jego działalnością. Ponadto w rozdziale zatytułowanym *Samorząd terytorialny* przyznaje mu podmiotowość prawną, i to w zakresie publiczno- i prywatnoprawnym

oraz samodzielność, która podlega ochronie prawnej¹. Konstytucja RP w swej treści wskazuje na jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. gminę, przy czym w zakresie innych jednostek odsyła do ustawy – w polskim porządku prawnym występują trzy jednostki samorządu terytorialnego: gmina, powiat i województwo². Regulacja konstytucyjna w zakresie samorządu terytorialnego ma charakter ramowy.

Samorząd terytorialny odgrywa niezwykle istotną ustrojową rolę w ramach współczesnego państwa. Stanowi jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego³, o czym świadczą akty prawa międzynarodowego: uchwalona na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego, która wskazuje, iż samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. Ponadto potwierdzono, iż samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie, wykonuje bowiem zadania państwa niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji publicznej. Kolejnym ważnym aktem rangi międzynarodowej jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. uchwalona w Strasburgu⁴, która w art. 8 stanowi, iż wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w konstytucji lub w ustawie i co do zasady winna być sprowadzona do przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych z ewentualną możliwością kontroli celowości realizowanej przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane. Powyższe akty prawne wskazują, iż „samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa”⁵.

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 664.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2021, poz. 1372), dalej: u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm.), dalej: u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020, poz. 1668 ze zm.), dalej: u.s.w.

³ J.P. Tarno [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 34.

⁴ Tekst polski Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego opublikowano we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 r. Z kolei Europejska Karta Samorządu Lokalnego została opublikowana w Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem błędu – zmieniono tytuł przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. nr 154, poz. 1107): w polskim przekładzie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. prostuje się następujące błędy: 1) w tytule umowy zamiast wyrazu *Terytorialnego* powinien być wyraz *Lokalnego*.

⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Lex 2016, rozdz. 1.

Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: Prezes Rady Ministrów, wojewoda, regionalna izba obrachunkowa, przy czym wyłącznie w zakresie spraw finansowych. Powyższa konstrukcja przepisu bezspornie wskazuje, iż nadzór sprawowany jest przez ściśle określone organy administracji rządowej. Dodatkowo Konstytucja RP określa precyzyjnie ramy przedmiotowego nadzoru, stanowiąc, iż działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności⁶. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego stanowi element ograniczający konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność, w tym samodzielność finansową. Na marginesie należy dodać, że wskazany nadzór nie został przez ustrojodawcę zdefiniowany, dlatego w rozumieniu tego pojęcia należy się posłużyć wypracowanymi rozwiązaniami doktrynalnymi, bacząc na odmienność od pojęcia kontroli, której także jednostki samorządu terytorialnego są poddane⁷. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego mieści w sobie zarówno kompetencje organu nadzorującego do ustalania zgodności stanu faktycznego z przyjętymi kryteriami oraz uprawnienia do zastosowania władczych środków korygujących (wzruszających) podjęte przez podmiot nadzorowany akty lub czynności. Nadzór w niniejszym rozumieniu ma charakter prewencyjny i represyjny. Tak rozumiany nadzór w pierwszej kolejności z punktu widzenia jednostek samorządu wyznacza i potwierdza granice gwarantowanej przez ustrojodawcę ich samodzielności i w drugiej kolejności gwarantuje integrację funkcjonowania wszystkich podmiotów sprawujących władzę publiczną.

Instytucja nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego została też wskazana w przepisach ustaw samorządowych, stanowiąc niejako rozwinięcie przepisów konstytucyjnych, tj. w art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: ustawy samorządowe). Wszystkie trzy wskazane ustawy samorządowe potwierdzają także, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostki samorządu tylko w przypadkach określonych ustawami.

Tryb i formy nadzoru co do zasady nie zostały określone w Konstytucji RP, lecz w ustawach samorządowych. Konstytucja RP w swojej treści wymienia tylko jeden, ale za to bardzo rygorystyczny środek nadzoru, w ramach którego uprawnia Sejm do rozwiązania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Środek ten może zostać zastosowany w przypadku, gdy organ samorządu terytorialnego narusza w sposób rażący Konstytucję RP lub ustawy. Taka konstrukcja wskazuje, iż nie chodzi o jednorazowe naruszenie tych aktów prawnych, ale o działalność powtarzającą się, oznaczającą

⁶ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 725.

⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.

cą, iż rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa często nie przestrzegają zasady legalności, o czym świadczą stale powtarzające się przypadki naruszeń⁸.

II

Konstytucja RP w sposób enumeratywny wymienia organy uprawnione do wykonywania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ograniczając ich krąg do Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych. Ustawodawca już na poziomie ustawy zasadniczej wskazuje zamknięty katalog organów nadzoru. Za takim rozumieniem przepisów Konstytucji RP przemawia ich redakcja, gdzie chociażby nie ma mowy o przykładowych organach nadzoru, odesłaniach lub potencjalnych innych organach nadzoru ustanawianych poprzez ustawę. Tym samym z całą pewnością stwierdzić należy, iż w Konstytucji RP wskazano organy, którym w drodze ustaw można przyznawać określone kompetencje nadzorcze względem działalności organów samorządu terytorialnego⁹.

Przyjąć należy, iż organy wskazane w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz w ustawach samorządowych, tj. art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, art. 76 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatu i art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, jako jedyne w obecnie obowiązującym stanie prawnym wypełniają kryteria organów wykonujących nadzór. Tym bardziej jeżeli przyjmiemy, że istotą nadzoru jest kontrola połączona z możliwością władczej ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego celem usunięcia stwierdzonych uchybień, to kompetencje do wykonywania tak rozumianego nadzoru posiadają tylko: wojewoda, Prezes Rady Ministrów i regionalna izba obrachunkowa¹⁰. Wszystkie inne organy pozbawione prawa do kontroli lub chociażby prawa do władczej ingerencji nie spełniają istoty nadzoru, dlatego nie można im przypisać przymiotu organów nadzoru.

Właściwość organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oparta jest na rozdziale kompetencji pomiędzy Prezesa Rady Ministrów i wojewodę, określanych w literaturze mianem *organów o charakterze politycznym*, a regionalną izbą obrachunkową uważaną za organ nadzoru „wyspecjalizowany” w realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych, wynikający wprost z ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Co do zasady kompetencje powyższych organów są rozłączne i w tym zakresie przytoczyć można zasadę prawną wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, tj. zasadę legalizmu obligującą organy władzy publicznej do przestrzegania swojej właściwości z urzędu¹¹.

⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013.

⁹ G. Węgrzyn, *Organy nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – zagadnienia ogólne. Komentarz*, Lex/el. 2011

¹⁰ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 215.

¹¹ G. Węgrzyn, *Organy nadzoru...*

Wojewoda pełni funkcję przedstawiciela Rady Ministrów w terenie i jest jednocześnie głównym organem administracji rządowej w województwie. Ponadto pełni funkcję zwierzchnika rządowej administracji zespolonej i organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami¹². Województwo jest obszarem właściwości miejscowej wojewody. Formy prawne interwencji nadzorczej wojewody są zróżnicowane. Przepisy prawa rozdzielają kompetencje nadzorcze pomiędzy poszczególne organy państwa, przy czym taka konstrukcja przepisów wskazuje, iż wojewoda jest właściwy we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów ani do regionalnej izby obrachunkowej¹³. Zakres kompetencji nadzorczych wojewody określony został w ustawach samorządowych i obejmuje:

- nadzór bieżący nad uchwałami i zarządzeniami organów samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone do właściwości innych organów nadzoru¹⁴,
- współuczestnictwo w procedurze odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego polegające na wystąpieniu z wezwaniem do zaprzestania naruszeń prawa oraz wnioskowaniu o odwołanie¹⁵,
- współuczestnictwo w procedurze zawieszenia organów samorządu polegające na wnioskowaniu o powołanie komisarza rządowego¹⁶,
- nadzór nad realizacją przez samorząd określonych obowiązków związanych z wygaśnięciem mandatu lub naruszeniem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁷.

Konstytucyjne kompetencje Prezesa Rady Ministrów zostały określone przede wszystkim w art. 148 Konstytucji RP. Nadzór nad samorządem terytorialnym wykonywany przez Prezesa Rady Ministrów został zawarty w art. 148 pkt 6. W literaturze przyjęto, iż Prezes Rady Ministrów jako organ nadzoru może stosować środki nadzoru o charakterze nadzwyczajnym kwalifikowane jako środki personalne¹⁸. Zakres kompetencji nadzorczych Prezesa Rady Ministrów określony został w Konstytucji RP oraz ustawach samorządowych i obejmuje odwołanie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w przypadku powtarzającego się naruszania Konstytucji RP i ustaw¹⁹ oraz zawieszenie organów samorządu w przypadku braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, gdzie według ustaw sa-

¹² Zob. art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

¹³ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 171.

¹⁴ Art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p., art. 82 u.s.w.

¹⁵ Art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w.

¹⁶ Art. 97 ust. 3 u.s.g., art. 84 ust. 3 u.s.p., art. 85 ust. 3 u.s.w.

¹⁷ Art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p., art. 86a u.s.w.

¹⁸ G. Węgrzyn, *Organy nadzoru...*

¹⁹ Art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w.

morządowych w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej może zawiesić organy samorządu terytorialnego i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organu stanowiącego oraz organu wykonawczego. Warunkiem koniecznym ustanowienia zarządu komisarycznego jest uprzednie przedstawienie zarzutów organom jednostki samorządu terytorialnego i wezwanie ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji jednostki samorządu terytorialnego. Komisarza rządowego do Prezesa Rady Ministrów wskazuje wojewoda za pośrednictwem ministra właściwego ds. administracji publicznej. Ustawy samorządowe podkreślają, iż komisarza wskazanego przez wojewodę powołuje Prezes Rady Ministrów²⁰.

Ponadto Konstytucja RP oraz ustawy samorządowe przyznały Prezesowi Rady Ministrów kompetencje nadzorcze, do których wymagane jest współdziałanie innych organów państwa, m.in. procedurę odwołania organów stanowiących samorządu terytorialnego, gdzie Prezesowi Rady Ministrów przysługuje uprawnienie do złożenia wniosku o odwołanie takiego organu²¹.

W literaturze można również spotkać się ze stanowiskiem, iż Prezes Rady Ministrów sprawuje bieżący nadzór nad samorządem terytorialnym, ponieważ posiada uprawnienia do uzgadniania projektu statutu gminy liczącej ponad 300 tys. mieszkańców (zob. art. 3 ust. 2 u.s.g.) i statutu województwa (zob. art. 7 ust. 1 u.s.w.)²². Przy czym bardziej trafnym określeniem czynności uzgadniania treści statutu przez Prezesa Rady Ministrów będzie wskazanie, iż jest to środek korygujący o charakterze wiążącym dla organu, wywołujący skutki o charakterze materialnoprawnym²³. Uzgodnienie jest wymagane nie tylko przy samym uchwalaniu statutu, ale również przy wszelkich jego uzupełnieniach, poprawkach lub zmianach. Wątpliwości budzi charakter rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów, w szczególności zaś to, czy jest ono ostateczne i czy określonej jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo złożenia na nie skargi do sądu administracyjnego. Ustawodawca jednak tego wyraźnie nie reguluje²⁴. Pamiętać należy, iż wskazane powyżej uzgadnianie nie wyłącza późniejszych uprawnień nadzorczych wojewody do stwierdzenia nieważności statutu w całości lub części, gdyż wojewoda odnosi się do przyjętej uchwały, a nie projektu. Zaprezentowane stanowisko potwierdza orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 marca 2009 r. (sygn. IV SA/Gl 904/08), w którym stwierdzono,

²⁰ Art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w.

²¹ Art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.

²² G. Węgrzyn, *Organy nadzoru...*

²³ T. Lewandowski, *Tryb uchwalania statutu gminy, powiatu oraz województwa – komentarz*, Lex/el. 2012.

²⁴ *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

iż na etapie przedstawiania do uzgodnienia projektu statutu, o którym mowa w art. 3 ust. 2 u.s.g., wojewoda nie ingeruje rozstrzygnięciem nadzorczym, a jego rola jako organu nadzoru zacząć się może dopiero od momentu podjęcia przez radę gminy uchwały o przyjęciu uzgodnionego projektu statutu.

Kolejna kompetencja nadzorcza Prezesa Rady Ministrów, i to w zakresie bieżącego nadzoru, dotyczy uchwał i zarządzeń podjętych w ramach współdziałania w formie międzygminnych porozumień i związków, przy czym kompetencja ta musi zostać wyraźnie zastrzeżona w porozumieniu międzygminnym lub statucie związku, a zasięg terytorialny podmiotu wykracza poza granice województwa (zob. art. 99 ust. 2 u.s.g.). Co istotne, we wskazanym powyżej trybie nie można przekazać uprawnień nadzorczych regionalnej izby obrachunkowej wobec związku, ponieważ art. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przewidując w takim przypadku właściwość izby obejmującej zasięgiem działania siedzibę związku, stanowi swoiste *lex specialis*²⁵.

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, o czym stanowi art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz cytowane powyżej przepisy ustaw samorządowych. Ustawodawca, redagując przepisy Konstytucji RP i ustaw samorządowych, posłużył się pojęciem sprawy finansowej, przy czym nie wskazał legalnej definicji, co z kolei rodzi trudności przy rozstrzyganiu o właściwości tego organu w konkretnych sprawach²⁶. Zapewne pomocny w tym zakresie będzie art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, gdzie ustawodawca wskazuje w sposób enumeratywny materię objętą nadzorem izb. Zakres kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych obejmuje w szczególności uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej,
- absolutorium,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Dodatkowo ustawodawca przyznał regionalnym izmom obrachunkowym kompetencję do ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku nie-

²⁵ G. Jyż [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2005, s. 473.

²⁶ Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 105 i n.

podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do 31 stycznia roku budżetowego.

Na marginesie należy dodać, iż Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie sprzeciwiał się dominującej w praktyce orzeczniczej regionalnych izb obrachunkowych tendencji do zawężającego interpretowania kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych określonych w art. 11 ustawy o regionalnych izb obrachunkowych. Wskazywał przy tym, iż dopóki nie ma legalnej definicji pojęcia spraw finansowych, która mogłaby ograniczać katalog spraw poddanych nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych wyłącznie do tych wskazanych w art. 11, dopóty nie można tego pojęcia zawężać poprzez domniemanie kompetencji wojewody i interpretować wyłącznie przez pryzmat art. 11 przy zastosowaniu jedynie wykładni literalnej użytych w nim określeń, a z pominięciem innych metod interpretacji, szczególnie systemowej i funkcjonalnej²⁷. Przy wykładni art. 11 ustawy o regionalnych izb obrachunkowych nie można pomijać zasadniczego celu, jaki przyświecał utworzeniu regionalnych izb obrachunkowych, a więc organów wyspecjalizowanych w problematyce spraw finansowych samorządu terytorialnego i z tego tytułu umocowanych m.in. do nadzoru w tego typu sprawach²⁸. Można przyjąć, iż katalog spraw poddanych nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych wskazany w art. 11 ustawy o regionalnych izb obrachunkowych jest wyczerpujący w stosunku do podstawowych zagadnień finansowych samorządu terytorialnego, nie jest jednak katalogiem całkowicie zamkniętym²⁹. Jeżeli chodzi o obszar właściwości miejscowej, to w Polsce mamy szesnaście izb obrachunkowych, a więc liczbę odpowiadającą liczbie województw, i taki jest też obszar właściwości miejscowej poszczególnych izb. Omawiając kompetencje nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych, wspomnieć należy, iż izby te działają kolegalnie. Rozstrzygnięcia nadzorcze zapadają w formie uchwał kolegium izby.

Oprócz enumeratywnie wymienionych w Konstytucji RP organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego należy również wspomnieć o podmiotach uczestniczących w tym nadzorze. Podmiotem takim z całą pewnością jest Sejm oraz minister właściwy ds. administracji publicznej. Sejm przez ustawodawcę został uprawniony – w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP – do rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Przy czym uchwała Sejmu nie jest środkiem nadzorczym, nie podlega też zaskarżeniu do sądu administracyjnego³⁰. Wykonywanie przez powyższe organy pewnego zakresu w ramach sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie przesądza o tym, że stoją się one przez

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. II GSK 261/07, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/897E861A75>; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. FSK 1750/04, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7DD1AB318C>.

²⁸ G. Węgrzyn, *Organy nadzoru...*

²⁹ J. Dydko, *Kompetencje wojewody a kompetencje regionalnej izby obrachunkowej w nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 7–8, s. 5.

³⁰ Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., sygn. W 1/94, OTK 1994, nr 2, poz. 47.

to organami nadzoru w rozumieniu art. 171 ust. 2 Konstytucji RP. W literaturze można spotkać również odmienne poglądy wskazujące chociażby Sejm jako organ nadzoru³¹. Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż Konstytucja RP precyzyjnie wskazuje organy nadzoru, które w swoim zakresie łączą uprawnienia kontrolne oraz władczej ingerencji. Wszystkie inne organy nadzoru pozbawione prawa do kontroli albo prawa do władczej ingerencji nie są organami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Uczestnictwo innych organów w działalności jednostek samorządowych czy nawet w realizacji samych procedur nadzorczych wobec samorządu nie czyni z nich jeszcze organów nadzoru w rozumieniu art. 171 Konstytucji RP³², tym samym wszelkie próby przypisania cech organów nadzoru innym organom niż wymienione w Konstytucji RP wydają się być pozbawiona przede wszystkim podstaw normatywnych.

Omawiając instytucję nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, należy również wspomnieć o roli sądów administracyjnych sprawujących kontrolę legalności działalności administracji publicznej, w tym także organów samorządu terytorialnego. Sądownictwo administracyjne z całą pewnością w sprawowaniu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie uczestniczy. Sądy administracyjne sprawują sądową kontrolę administracji publicznej (art. 3 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), w tym aktów i czynności podejmowanych przez organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Kompetencje sądu administracyjnego, nawet jeżeli odnoszą te same skutki wobec aktów organów gminy jak rozstrzygnięcia nadzorcze, nie są aktami nadzoru z uwagi na powyższe.

W ramach prawnych regulacji instytucji nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie znajdziemy regulacji dotyczących postępowania na wypadek sporu kompetencyjnego pomiędzy organami nadzoru. Tym samym jeżeli taki spór wystąpi, to organy nadzoru muszą się posilić przepisami ustrojowymi właściwymi dla organów pozostających w sporze.

Bibliografia

Boć J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Lex 2016.

Dydko J., *Kompetencje wojewody a kompetencje regionalnej izby obrachunkowej w nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 7–8.

³¹ W. Grzelczak [w:] Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 77; Z. Kmiecik, *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 14; *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Warszawa 1999, s. 477; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy: zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 205.

³² Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., sygn. II OSK 2679/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9B081096B1>.

- Grzelczak W. [w:] Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990.
- Jyż G. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Warszawa 2005.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.
- Kmiecik Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Kmiecik Z., *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.
- Lewandowski T., *Tryb uchwalania statutu gminy, powiatu oraz województwa – komentarz*, Lex/el. 2012.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013.
- Tarno J.P. [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004.
- Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Warszawa 1999.
- Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Węgrzyn G., *Organy nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – zagadnienia ogólne. Komentarz*, Lex/el. 2011.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy: zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

Streszczenie

Publikacja przybliża tematykę konstytucyjnych regulacji dotyczących samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji nadzoru nad jego działalnością. Opracowanie odnosi się do konstytucyjnych oraz ustawowych kompetencji przyznanych poszczególnym organom nadzoru. Autor wskazuje Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową jako organy nadzoru. Dodatkowo wymienia inne organy państwowe, dookreślając ich rolę w ramach instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, organ, nadzór, samorząd terytorialny

CONSTITUTIONAL SUPERVISION AUTHORITIES OVER THE ACTIVITY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS – SELECTED ISSUES

Summary

The publication presents the subject of constitutional regulations concerning local self-government with particular emphasis on the institution of supervision over its activity. The study refers to the constitutional and statutory powers granted to the individual supervisory bodies. The author indicates the Prime Minister, voivode and the regional audit chamber as the supervisory organs and additionally enumerates other state bodies specifying their role within the institution of supervision over the local government.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, authority, supervision, local government