

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające do problematyki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego

§ 1. Założenia metodologiczne

I. Uzasadnienie wyboru tematu, pytania i teza badawcza

Za podjęciem tematu konstytucyjnoprawnej konstrukcji nadzoru Prezesa RM nad organami gminy w Polsce, analizowanej z uwzględnieniem praktyki ustrojowej, przemawiało kilka przesłanek.

Po pierwsze, znaczenie tej problematyki nie tylko z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia, ale i w wymiarze praktycznym, co najdobitniej ilustruje przykład ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, stanowiącej dla Rady Ministrów legitymację do zniesienia gminy (rozporządzenie z 7.8.2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec). Co istotne w kontekście omawianego zagadnienia, decyzja władzy ustawodawczej poprzedzona została – w związku z trudną sytuacją finansową gminy – rozstrzygnięciem nadzorczym Prezesa RM z 20.1.2016 r., którym zawiesił organy Gminy Ostrowice i ustanowił w gminie zarząd komisaryczny. Był to pierwszy w Polsce przypadek zniesienia jednostki samorządu terytorialnego, poprzedzony zastosowaniem instytucji nadzorczych Prezesa RM. Przypadek ten stanowił ilustrację, jak istotny wpływ na granice samodzielności gminy ma w szczególności nadzór Prezesa RM.

Po drugie, problematyka ta jest szczególnie aktualna, bowiem prawne unormowanie nadzoru ma istotne znaczenie z punktu widzenia wytyczenia granic samodzielności j.s.t.¹ Odnotowujemy, że na j.s.t. (zwłaszcza gminy) przenoszone są kolejne zadania publiczne, niejednokrotnie bez zabezpiecze-

¹ Z. Leoński, Nadzór nad samorządem terytorialnym, s. 52.

nia ich w pełni w adekwatne środki finansowe. Pogłębianie się tego stanu rzeczy może w sposób nieuchronny prowadzić do zwiększania się zadłużenia gmin (w tym także do przekroczenia wskaźników ostrożnościowych)². Tym bardziej, że dostrzegalne są praktyki nieujawniania przez gminy zobowiązań spółek komunalnych³. W tym kontekście należy pamiętać o podstawowej zasadzie – subsydiarności, z której wynika podział władzy. Powinien on następować „od dołu do góry”, co oznacza, że brak jest uzasadnienia do powierzenia jednostce większej tego, co może wykonać na podobnym poziomie efektywności jednostka mniejsza. Jednak – jak zasadnie podkreślał B. Dolnicki – brakuje „obiektywnego, merytorycznego kryterium pozwalającego stwierdzić, kiedy możliwości mniejszej jednostki są wyczerpane. Ponadto otwarta pozostaje kwestia, kto miałby rozstrzygać o tym, czy i kiedy taka sytuacja zaistnieje”⁴. To w znacznej mierze determinuje problemy gmin, także te natury finansowej⁵. Dodatkowo lata funkcjonowania w warunkach nowych wyzwań (okres pandemii COVID-19 i wzmocnionego ryzyka niepewności politycznej i gospodarczej) skłaniają do refleksji nad potrzebą nowego spojrzenia na rolę całej administracji publicznej, a w jej ramach – zwłaszcza na status samorządu szczebla gminnego.

Po trzecie, choć problematyce nadzoru nad samorządem terytorialnym poświęcono wiele opracowań⁶ (w tym środkom *ad personam* dotyczącym nad-

² W szczególności zob. Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pt. „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansów”, KBF.430.002.2015, Nr ewid. 25/2016/P/15/014/KBF, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12184,vp,14566.pdf> (dostęp: 24.5.2024 r.). Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Bydgoszczy pt. „Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim”, LBY.410.02.3.2022, Nr ewid. 147/2022/P22/050/LBY, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/P/22/050/LBY/> (dostęp: 24.5.2024 r.); Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pt. „Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego”, KBF.430.014.2017, Nr ewid. 180/2017/P/17/009/KBF, 23.1.2018 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf> (dostęp: 24.5.2024 r.).

³ J. Hausner, S. Mazur (red.), Państwo i my, s. 130.

⁴ B. Dolnicki, Sprawność działania, s. 18.

⁵ Zob. także: A. Czudec, Znaczenie transferów z budżetu państwa, s. 102–115; P. Galiński, Uwarunkowania oceny zdolności kredytowej, s. 16–23.

⁶ J. Staryszak, Prawo nadzoru, *passim*; A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru, *passim*; K. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny, *passim*; Z. Leoński, Nadzór nad działalnością gminy, *passim*; K. Podgórski, Nadzór nad samorządem, s. 29–37; B. Adamiak, J. Borkowski, Instytucje prawne, s. 38–45; T. Rabska, Sądowa ochrona, s. 46–50; B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993; A. Preisner, Nadzór nad samorządem terytorialnym, s. 141–170; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Postępowanie w sprawach nadzoru, *passim*; M. Szewczyk, Nadzór w mate-

zoru nad organami j.s.t.⁷), to jednak podjęta w pracy tematyka nie doczekała się osobnej monografii prawniczej naukowej, ukierunkowanej na analizę konstrukcji nadzoru Prezesa RM nad działalnością organów gminy w Polsce, pisanej z perspektywy konstytucyjnoprawnej, z uwzględnieniem problemu zniesienia gminy Ostrowice (na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim)⁸.

Dla czytelności prowadzonych rozważań odnotować należy konstytucyjne oraz ustawowe kompetencje nadzorcze Prezesa RM nad samorządem terytorialnym. Znajdują one źródło przede wszystkim w art. 171 oraz 148 pkt 6 Konstytucji RP, wskazującym sprawowanie przez niego nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji RP oraz ustawach. Konstytucja RP określa podmioty sprawujące nadzór (Prezes RM, wojewoda, regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP) oraz

rialnym prawie administracyjnym, 1996, *passim*; E. Knosala, Prawne układy, *passim*; B. Adamiak, Rozstrzygnięcia nadzorcze, s. 35–57; Z. Janku, Nadzór nad samorządem powiatowym, *passim*; A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy, *passim*; P. Chmielnicki, Przepisy o nadzorze, s. 23–33; *tenże*, Akty nadzoru, *passim*; D. Wacinkiewicz, Kontrola i nadzór, *passim*; J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, *passim*; I. Skrzydło-Niżnik, Model ustroju samorządu, *passim*; M. Karpiniuk, Samorząd terytorialny, *passim*; M. Stec (red.) Regionalne izby obrachunkowe, *passim*; M. Stec, M. Mączyński (red.), Nadzór nad samorządem, *passim*; Z. Niewiadomski, Nadzór nad samorządem, *passim*; S. Gajewski, Nadzór i kontrola, s. 71–89; J. Korczak, Konstytucyjne podstawy, *passim*; M. Miemiec, Nadzór nad działalnością samorządu, *passim*; E. Żelasko-Makowska, Skarga organów jednostek samorządu terytorialnego, *passim*; M. Chlipała, Zasada proporcjonalności nadzoru, s. 25–33; M. Masternak-Kubiak, w: M. Haczowska (red.), Konstytucja, art. 171, *passim*; J.M. Salachna, Postępowanie naprawcze, s. 9–22; K. Borówka, Ewolucja środków nadzoru, s. 103–114; K. Celarek, Prawne i praktyczne aspekty, *passim*; B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru, s. 60–74; S. Gajewski, Zaskarżalność rozstrzygnięć nadzorczych, s. 27–33; K. Ziemiński, Czynności kontrolne, *passim*; A. Skoczylas, W. Piątek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II, art. 171, *passim*; A. Wierzbica (red.), Nadzór i kontrola, *passim*; J. Lemańska, Kryterium czy kryteria nadzoru, s. 27–41; B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, w: J. Jagoda (red.), Organizacja i funkcjonowanie, s. 242 i n.; K. Szlachetko, Instrumentalizacja nadzoru, s. 48–60; M. Augustyniak, B. Przywora, Organizacja wewnętrzna rad gmin, *passim*; R. Kamiński, Zarząd komisaryczny, *passim*; H. Izdebski, Komentarz do Konstytucji, art. 171, *passim*; J. Zimmermann, Alfabet prawa administracyjnego, *passim*; J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Kontrola wykonywania zadań, *passim*; I. Lipowicz (red.), System prawa samorządu terytorialnego, t. I, *passim*; *taż* (red.), System prawa samorządu terytorialnego, t. II, *passim*; K. Ziemiński, Nadzór nad działalnością samorządu, s. 25–104.

⁷ Zob. np. Z. Leoński, Nadzór nad działalnością gminy, s. 17–19; J. Strzelecki, Nadzór Prezesa Rady Ministrów, s. 277–289; M. Masternak-Kubiak, Prezes Rady Ministrów, s. 335–352; B. Przywora, Zarząd komisaryczny, s. 698–712; A. Matan, w: B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, art. 97, *passim*; R.P. Krawczyk, Nadzór Prezesa Rady Ministrów, *passim*; A. Matan, Środki ad personam, s. 104–125.

⁸ Na temat zarządu komisarycznego: R. Kamiński, Zarząd komisaryczny, *passim*.

granicę jego sprawowania – tj. kryterium legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto Sejm, na wniosek Prezesa RM, może rozwiązać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 3 Konstytucji RP). W pozostałym zakresie kwestie tzw. środków personalnych nadzoru nad samorządem terytorialnym regulują ustrojowe ustawy samorządowe. Środki te nie łączą się w sposób bezpośredni z „weryfikacją” aktów organów j.s.t. Dotyczą one „samyh struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego”⁹. Ustawami ustrojowymi są trzy podstawowe ustawy:

- 1) ustawa o samorządzie gminnym;
- 2) ustawa o samorządzie powiatowym;
- 3) ustawa o samorządzie województwa.

W świetle unormowań ustawowych Prezesowi RM przysługuje kilka kompetencji nadzorczych.

Po pierwsze, szefowi rządu przysługuje prawo wnioskowania do Sejmu o rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 96 ust. 1 SamGminU, art. 83 ust. 1 SamPowiatU, art. 84 ust. 1 SamWojU), a w razie zastosowania przez Sejm tego środka – wyznaczenie osoby pełniącej w gminie funkcje organu stanowiącego do czasu wyboru nowego organu, tj. rady gminy (art. 96 ust. 1 SamGminU). W odniesieniu natomiast do powiatu oraz województwa – chodzi o osobę pełniącą funkcje wszystkich organów danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 83 ust. 1 SamPowiatU oraz odpowiednio art. 84 ust. 1 SamWojU) do czasu powołania nowych organów.

Po drugie, w kompetencjach Prezesa RM pozostaje odwołanie – 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 (art. 96 ust. 2 SamGminU).

Po trzecie, należy zwrócić uwagę na możliwość zastosowania przez Prezesa RM kompetencji na wypadek spełnienia przesłanek zawieszenia organów j.s.t. oraz ustanowienia zarządu komisarycznego. Zgodnie z uregulowaniem, w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę oraz przedłużającego się braku skuteczności wykonywania zadań publicznych przez organy j.s.t., Prezes RM, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres nieprzekraczający dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady i wójta na nową kadencję

⁹ Z. Kmiecik, Postępowanie w pozostałych sprawach, s. 109.

(art. 97 ust. 1 SamGminU, art. 84 ust. 1 SamPowiatU, art. 85 ust. 1 SamWojU). Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom danej j.s.t.¹⁰.

Sprzyjające refleksjom były wieloletnie doświadczenia Autora z pracy w administracji publicznej (zwłaszcza szczebla samorządowego) i w roli eksperta w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu (także te z bezpośredniego udziału na posiedzeniach Komisji Ustawodawczej Sejmu RP).

W pracy uwzględniono bogaty dorobek zarówno piśmiennictwa (dotyczący szeroko rozumianej instytucji nadzoru oraz pozycji ustrojowej Prezesa RM) oraz orzecznicy (w szczególności: TK, SN, NSA i sądów administracyjnych), a także dane otrzymane z Kancelarii Prezesa RM, czy też dokumentacje od instytucji o charakterze eksperckim (w tym zwłaszcza NIK).

Celem pracy było ustalenie:

- 1) które unormowania Konstytucji RP determinują – co do zakresu i kierunku – ingerencję w samodzielność gminy, podstawowej jednostki samorządowej i jakie są dopuszczalne jej granice?;
- 2) czy przysługujące Prezesowi RM środki nadzoru w odniesieniu do organów gminy w optymalny sposób gwarantują realizację unormowań Konstytucji RP, zwłaszcza czy nie ingerują nadmiernie w samodzielność gminy, w szczególności czy w stanie faktycznym dotyczącym zniesionej gminy Ostrowice zachodziły przesłanki do zastosowania przez Prezesa RM konstrukcji nadzoru w postaci zawieszenia organów i ustanowienia zarządu komisarycznego?;
- 3) czy uchwalona ustawa z 5.7.2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, na podstawie której zniesiono gminę Ostrowice, nie stanowiła nadmiernej ingerencji ustawodawcy w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego?

W świetle powyższego postawiono tezę:

„Aktualna konstrukcja nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością organów gminy w Polsce nie sprzyja pełnemu zabezpieczeniu – wynikającej z Konstytucji RP – samodzielności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.”

Ponadto w każdym z rozdziałów pracy podjęto problemy o bardziej szczegółowym charakterze. Postawione pytania i teza mają istotne znaczenie wobec przyjętej w orzecznictwie TK dwoistości poglądów. Z jednej strony – акцен-

¹⁰ K. Ziemiński, Nadzór nad działalnością samorządu, s. 41–42.

towanie na poziomie abstrakcyjnym wartości związanych z samorządem terytorialnym (w szczególności: pomocniczości, decentralizacji, samodzielności gminy), z drugiej zaś – na przyjęciu tezy, że samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nieposiadającą charakteru absolutnego.

Na potrzeby niniejszych rozważań można przypomnieć stanowisko TK: „Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała.

Samodzielność, będąca przecież istotą samorządu – nie wymaga, sama przez się, konstytucjonalizacji, a jedynie środki prawne oraz gwarancję jej ochrony¹¹. O ile zgodzić się należy z tą tezą, to nie można – jak słusznie podkreślał *M. Kulesza*¹², jeden z „ojców odrodzonego samorządu” – „zaakceptować sposobu, w jaki jest ona w praktyce stosowana w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, zawsze na niekorzyść samorządu, bez uwzględnienia podstawowych, wyznawanych na poziomie abstrakcyjnym, wartości zasady pomocniczości i demokracji, a także bez rozważania sprawy w kategoriach zasady proporcjonalności”. Jest to istotne, że w jednym z rozstrzygnięć TK postanowił „zasygnalizować Sejmowi potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic¹³”.

Warto zatem odnieść tę potrzebę także do rozwiązań w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym, w tym przesłanek determinujących likwidację gminy. Trybunał Konstytucyjny przyznał ustawodawcy „prawo do stwierdzenia, czy tego rodzaju przesłanki zachodzą w konkretnej sytuacji”. Jednocześnie zastrzegł, że „nie może ingerować w sferę ocen i motywów, którymi kieruje się ustawodawca odpowiadający przed wyborcami za trafność swych rozstrzygnięć w dziedzinie, w której Konstytucja nie wyznacza zachowań ustawodawcy w sposób jednoznaczny¹⁴”. Ocena ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście przesłanek determinujących zniesienie Gminy Ostrowice, z drugiej zaś strony – w szerszej perspektywie – coraz częstszego ignorowania zasady domniemania zadań gminy¹⁵. Stąd w analizie podjętego tematu konieczne było

¹¹ Wyr. TK z 4.5.1998 r., K 38/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 31.

¹² *M. Kulesza*, O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, s. 18.

¹³ Post. TK z 12.5.2009 r., S 3/09, OTK-A 2009, Nr 5, poz. 75.

¹⁴ Wyr. TK z 18.2.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11.

¹⁵ *H. Izdebski*, Konstytucyjny model, s. 284.

uwzględnienie konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego i odwołanie się do całokształtu wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem wynikającego z preambuły wymogu sprawnego działania instytucji publicznych¹⁶, stanowiącego nakaz dla ustawodawcy zwykłego kierowania się kanonem wartości konstytucyjnych oraz umiejętnym identyfikowaniem potrzeb wspólnoty samorządowej i dostosowywaniem do nich optymalnych rozwiązań.

Wymóg sprawnego działania instytucji publicznych należy interpretować łącznie z innymi wartościami konstytucyjnymi (w tym zwłaszcza z zasadą dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego i zasad z niej wynikających, w tym zagwarantowania standardów poprawnej legislacji. Tym bardziej, że obserwujemy w praktyce próby przemodelowania instytucji publicznych (w tym kolejne reformy w obszarze administracji publicznej), obejmujące także samorząd (w tym szczebla gminnego).

Za zawężeniem rozważań do nadzoru Prezesa RM nad organami gminy przemawiały zwłaszcza determinanty konstytucyjne. Przede wszystkim kluczowe znaczenie ma to, że ustrojodawca przesądził wyłącznie o gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Wprawdzie samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP), ale to gminie ustrojodawca powierzył wykonywanie wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych j.s.t.¹⁷ Stąd ustawodawca powinien kierować się całokształtem unormowań konstytucyjnych, zwłaszcza przez pryzmat pozycji ustrojowej gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Analiza ta będzie punktem odniesienia dla określenia kierunków zmian w ustawodawstwie. Dlatego też w niezbędnym zakresie odniesiono się także do nadzoru Prezesa RM nad pozostałymi organami (powiatu i województwa).

Należy ponadto zwrócić uwagę na kilka kwestii związanych z ewolucją instrumentów nadzorczych przysługujących Prezesowi RM względem organów gminy. Po pierwsze, dla porządku wyводу odnotujemy, że do 1998 r. w Polsce obowiązywał dwustopniowy (gminy, województwa), a od 1999 r. wpro-

¹⁶ W szczególności zob. wyr. TK z 9.3.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, poz. 31; wyr. TK z 15.1.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3; wyr. TK z 12.3.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 25; wyr. TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 147; wyr. TK z 22.9.2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 109; wyr. TK z 7.11.2005 r., P 20/04, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 111; wyr. TK z 7.1.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, Nr 1, poz. 1; wyr. TK z 18.2.2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, Nr 2, poz. 8.

¹⁷ Zob. szerzej M. Grzybowska, M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada*, s. 248.

wadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa¹⁸. W konsekwencji w odniesieniu do każdej z tych jednostek wprowadzono odrębne regulacje¹⁹.

Odnotowania wymagają – po drugie – środki nadzoru, które także podlegały zmianom:

- 1) rozwiązanie rady gminy przez Sejm;
- 2) odwołanie wójta przez Prezesa RM;
- 3) zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego.

Rozwiązania te ujęto w art. 96 oraz art. 97 SamGminU90. W okresie kilkunastu lat funkcjonowania odrodzonego samorządu doszło do ewolucji regulacji w zakresie postępowania nadzorczego w sprawie rozwiązania organów gminy. Było to wynikiem przemodelowania konstrukcji organu wykonawczego gminy. W świetle powołanej już ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. organem wykonawczym gminy był zarząd (wybierany przez radę gminy), a w jego skład wchodził wójt albo burmistrz (prezydent miasta) jako przewodniczący, zastępcy przewodniczącego oraz pozostali członkowie (art. 26 ust. 1–2 SamGminU90). Powiązania organizacyjne organu stanowiącego (rady) i organu wykonawczego (zarządu) rzutowały w sposób bezpośredni na treść środków nadzoru nad tymi organami. W świetle ówczesnego art. 96 ust. 1 SamGminU90, w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm na wniosek Prezesa RM, mógł uchwałą rozwiązać radę gminy. Z tego unormowania wynikała także inna konsekwencja, a mianowicie rozwiązanie przez Sejm rady gminy było równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów tejże gminy. W takim przypadku Prezes RM wyznaczał osobę, która – do czasu wyborów – pełniła funkcje obu organów samorządowych. Natomiast art. 96 ust. 2 SamGminU90 regulował odrębną kompetencję sejmiku samorządowego do rozwiązania zarządu gminy w razie powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez organ wykonawczy gminy (wójta/burmistrza/prezydenta miasta)²⁰. Rozstrzygnięcie to poprzedzała obligatoryjna procedura sanacyjna, w której uczestniczył głównie wojewoda²¹.

¹⁸ Art. 1 ustawy z 24.7.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

¹⁹ Zob. także: *M. Stec* (red.), *Podstawy prawne, passim*.

²⁰ Zob. także *M. Stec, K. Małysa-Sulińska* (red.), *Pozycja ustrojowa passim*.

²¹ Zob. także *K. Borówka*, *Ewolucja środków nadzoru*, s. 104–105.

Odnutować tu należy w pierwszej kolejności art. 10 pkt 21 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa²², na podstawie której zmieniono art. 96 ust. 2 SamGminU. Modyfikacja przepisu sprowadzała się do przejścia kompetencji z sejmiku samorządowego na Prezesa RM.

Zgodnie ze zmienionym przepisem: „Jeżeli powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd gminy, wojewoda wzywa radę gminy do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu gminy. W sytuacji rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów”. Konsekwentnie na podstawie art. 10 pkt 22 tej ustawy wykreślono: w art. 97 ust. 2 SamGminU (dotyczącym zarządu komisarycznego) konstrukcję: „oraz po wysłuchaniu sejmiku”, a w art. 97 ust. 3 SamGminU (także dotyczącym zarządu komisarycznego) fragment: „zaopiniowany przez sejmik”. Warto również podkreślić, że art. 10 pkt 1 ustawy wdrożeniowej z 1998 r. zmienił tytuł ustawy z: ustawa o samorządzie terytorialnym na: ustawa o samorządzie gminnym.

Dla podejmowanych ustaleń istotne znaczenie miała ustawa z 20.6.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²³. Do tego czasu bowiem funkcjonowały kolegialne zarządy pochodzące z wyborów pośrednich. Przypomnijmy, wybór zarządu gminy (w tym wójta, burmistrza i prezydenta miasta) przez radę gminy przywróciła ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r., a zasadnicza nowelizacja tej ustawy została dokonana powołującą już ustawą z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Regulacja ta pozostawiła pośredni sposób wyłonienia organu wykonawczego gminy. *Ratio* zmian z 2002 r. to w szczególności wzmocnienie pozycji organu wykonawczego gminy przez zmniejszenie jego uzależnienia od reprezentacji politycznej organu stanowiącego, odpartyjnienie wyborów samorządowych i zwiększenie zainteresowania obywateli samorządem terytorialnym²⁴.

²² Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.

²³ T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.

²⁴ Zob. szerzej także: poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy z 22.11.2001 r., Druk sejmowy Nr 154; poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw z 17.12.2001 r., Druk sejmowy Nr 167; poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 17.12.2001 r., Druk sejmowy Nr 168; A.T. Gajewska, Opinia prawna do projektu ustawy, *passim*;

Inne zmiany w obszarze nadzoru nad samorządem dotyczyły w istocie wojewody i regionalnych izb obrachunkowych. Środki nadzoru przysługujące Prezesowi RM nie ulegały już zmianom²⁵. Słusznie w orzecznictwie TK zwrócono uwagę, że nadzór administracyjny nad samorządem terytorialnym, w rozumieniu ówczesnego rozdziału 10 SamGminU90, nie wyczerpywał całego zakresu przedmiotowego i podmiotowego tzw. „działalności komunalnej”. Dopuszczalne było ustanowienie w drodze ustawowej mechanizmów kontroli lub nadzoru nad określonymi formami prawnymi działalności komunalnej, wykonywanego w innym trybie oraz przez inne organy działające przy pomocy właściwych środków prawnych²⁶. Chodzi o środki nadzorcze o charakterze personalnym, a zwłaszcza w zakresie zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego czy ich rozwiązania²⁷.

Na koniec zwrócić należy uwagę na dość daleko idące środki ingerencji państwa w sferę samorządu terytorialnego wynikające z unormowań ustawy z 8.6.2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw²⁸, dyskusyjne z punktu widzenia zasady proporcjonalności²⁹. Regulacje te nie weszły jednak w życie z uwagi na to, że 12.7.2017 r. Prezydent RP odmówił podpisania ustawy nowelizującej³⁰.

W pracy nie odnosiłem się do rozwiązania wynikającego z art. 28h SamGminU, dotyczącego osoby przejmującej wykonywanie zadań i kompetencji wójta. W świetle tego unormowania w przypadkach, o których mowa w art. 28g ust. 2, 3 i 3a, Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta.

Pierwsza sytuacja, jeżeli nie powołano zastępcy albo pierwszego zastępcy w trybie określonym w art. 26a SamGminU, to w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej przez

A. Giedrewicz-Niewińska, Bezpośredni wybór wójta, s. 36–46; J. Stępień, W poszukiwaniu współczesnego kształtu, s. 61; M. Kamińska, M. Krakowiak-Drzewiecka, A. Kristof, Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, s. 70–95; zob. także B. Dolnicki (red.), Pozycja ustrojowa organów jednostek, *passim*.

²⁵ J. Korczak, Kierunki zmian, s. 21.

²⁶ Uchw. TK z 27.9.1994 r., W 10/93, OTK 1994, Nr 2, poz. 46; zob. także J. Oniszczyk, Samorząd terytorialny, s. 381.

²⁷ A. Preisner, Nadzór nad samorządem terytorialnym, s. 164–166.

²⁸ Druk sejmowy Nr 1409 VIII kadencji.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

jedną z okoliczności, o których mowa w art. 28g ust. 1 SamGminU (tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywanie kary aresztu, niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, zawieszenie w czynnościach służbowych) zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 28h SamGminU.

Drugi przypadek ma miejsce w razie przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji przez zastępcę albo pierwszego zastępcę, spowodowanej przez jedną z okoliczności, o których mowa w art. 28 g ust. 1 SamGminU. Zadania i kompetencje wójta przejmuje wówczas osoba, o której mowa w art. 28h SamGminU.

Trzecia sytuacja, gdy przemijająca przeszkoda w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowana przez jedną z okoliczności, o których mowa w art. 28 g ust. 1 SamGminU, zaistnieje przed złożeniem przez wójta ślubowania, zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 28h.

Artykuł 28g SamGminU należy traktować jako uzupełnienie unormowań art. 28f ust. 1. Ma ono na celu zachowanie ciągłości wykonywania władzy wykonawczej w gminie. Dotyczy jednak innej sytuacji – wystąpienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta (a nie braku wójta w związku z wygaśnięciem jego mandatu). Warto w tym punkcie przywołać stanowisko WSA w Gliwicach w wyroku z 21.6.2010 r.³¹: „unormowanie to zostało wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym jako instrument umożliwiający sprawne kierowanie sprawami jednostki samorządu terytorialnego (gminy) w przypadku, kiedy organ wykonawczy z pewnych powodów nie jest w stanie tego wykonywać”.

Zatem istotą tego przepisu „nie jest pozbawienie organu wykonawczego gminy możliwości wykonywania ciężących na nim zadań i kompetencji, ale stworzenie takiego mechanizmu, który pozwoli na sprawne zarządzanie daną jednostką samorządu terytorialnego”. Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że „nie jest to element nadzoru nad działalnością gminy, lecz instrument zmierzający do usprawnienia jej funkcjonowania³². Za takim ujęciem przemawia także umiejscowienie tej problematyki w ustawie o samorządzie gminnym. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że mocą przedmiotowej regulacji ustawodawca stara się wprowadzić taką sytuację, że w gminie w danym

³¹ IV SA/GI 279/10, Legalis.

³² Na takie rozumienie wskazuje także J. Czerw, w: P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, art. 28g, s. 667.

momencie jest tylko jeden podmiot, jedna osoba uprawniona do podejmowania prawem skutecznych czynności, czy do wykonywania zadań i kompetencji leżących przed organem wykonawczym gminy³³. Przyjęte rozwiązanie wpisuje się w realizację zasady sprawności działania instytucji publicznych, o której mowa w preambule do Konstytucji RP.

II. Struktura pracy

Monografia podzielona została na dziewięć rozdziałów, poprzedzonych wprowadzeniem oraz zwieńczona klamrą zakończenia zawierającą wnioski końcowe.

Rozdział I, o charakterze teoretycznoprawnym, stanowi wprowadzenie do podejmowanych w pracy zagadnień pod kątem relacji: samorząd terytorialny – państwo, nadzór a kontrola nad samorządem terytorialnym. Służy także wskazywaniu celów, funkcji, kryteriów i podziałów nadzoru. We wprowadzeniu – mając na względzie tematykę pracy – omówione zostały syntetycznie również cechy charakterystyczne rozstrzygnięcia nadzorcze.

Rozważania w rozdziale II prowadzone są pod kątem zarysowania ewolucji instytucji nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w perspektywie historycznoprawnej (w okresie: II RP, a także w latach 1944–1989 i 1989–1997). Szczególnie inspirująca – dla konstruowania wniosków – była analiza źródeł z prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W celu szerszego ujęcia tematyki nadzoru w pracy uwzględniono w pewnym stopniu perspektywę porównawczą, dokonując analizy międzynarodowych umów ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą (Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Europejskiej Konwencji ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, czy też – w zakresie organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego – prawa Unii Europejskiej). W tej części dokonano także egzegezy unormowań konstytucji współczesnych państw europejskich w zakresie samorządu terytorialnego.

Kolejne trzy rozdziały poświęcone zostały unormowaniom Konstytucji RP.

W rozdziale III (dotyczącym konstytucyjnego umocowania gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego) omówiłem pojęcie „zasady ustroju” w Konstytucji RP, zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz konstytucyjne determinanty dotyczące gminy, odnosząc to do trzech kwestii: podmiotu, przedmiotu i zadań samorządu. Wymagało to

³³ Wyr. WSA w Gliwicach z 21.6.2010 r., IV SA/GI 279/10, Legalis.

egzegezy przepisów dotyczących pozycji ustrojowej gminy w świetle Konstytucji RP, zasad jej organizacji.

W rozdziale IV przedstawiłem konstrukcję art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (tj. granice przedmiotowe i podmiotowe nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, problem proporcjonalnej ingerencji organów nadzoru w samodzielność samorządu terytorialnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, sądową kontrolę rozstrzygnięć nadzorczych Prezesa RM. Intencją rozważań tego rozdziału pracy było przedstawienie unormowań Konstytucji RP determinujących nadzór Prezesa RM nad samorządem gminnym. Celem tego rozdziału było udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu Konstytucja RP determinuje ustawodawcę zwykłego w zakresie nadzoru Prezesa RM nad organami gminy?

W rozdziale V skoncentrowałem się na dylematach związanych z legitymacją Sejmu do rozwiązania organu stanowiącego gminy. Z racji zawężenia rozważań do samorządu gminnego uwagę poświęcono radzie gminy, dokonując interpretacji art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”, wobec brzmienia art. 96 SamGminU: „W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję”. Na tle tych unormowań rodziło się wiele wątpliwości, w szczególności:

- 1) Czy instytucja rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (w naszej analizie: rady gminy) przez Sejm może zostać w jakiejś mierze kwalifikowana w kategoriach środka nadzoru, a jeśli tak to czy dopuszczalne byłoby poddanie go kontroli sądowej?
- 2) Czy, a jeśli tak, to który organ byłby legitymowany do dokonania oceny uchwały Sejmu?
- 3) W jaki sposób należy dekodować przesłankę „rażącego naruszenia Konstytucji lub ustaw” (art. 171 ust. 3 Konstytucji RP)?
- 4) Czy naruszenie innych aktów niż Konstytucja i ustawy (np. ratyfikowanych umów międzynarodowych) może stanowić podstawę rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego?
- 5) Jaka powinna być skala tych naruszeń i ich charakter oraz jaki podmiot (podmioty) i jakim trybie powinien przesądzać o zrealizowaniu się prze-

słanki „rażącego naruszenia” w rozumieniu art. 171 ust. 3 Konstytucji RP?

- 6) Z jakich elementów (etapów) składa się procedura rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (tj. obejmując także kwestie sekwencji działań poszczególnych organów i obowiązujące w tym zakresie terminy)?
- 7) Czy, a jeśli tak, to jakie mechanizmy ochronne zapewniono na poziomie ustawy radzie gminy, w stosunku do której wszczęto procedurę, oraz na podstawie jakich kryteriów dokonano oceny przesłanki determinującej reakcję Sejmu: konstytucyjnej („jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”) czy ustawowej („w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw”)?
- 8) W jakiej relacji pozostają te przesłanki względem siebie?
- 9) Czy powierzenie omawianej kompetencji Sejmowi było optymalnym rozwiązaniem, czy może bardziej odpowiednie byłoby w tym zakresie włączenie Senatu (równoległe z Sejmem) do rozpoznawania wniosku Prezesa RM, oraz czy, a jeśli tak, to w jakich kierunkach powinny pójść zmiany w ustawodawstwie?

W kolejnych dwóch rozdziałach analizuję przysługujące Prezesowi RM w odniesieniu do organów gminy środki nadzoru *ad personam*. Rozdział VI dotyczy instytucji odwołania wójta gminy (art. 96 ust. 2 SamGminU, według którego: „Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję”). W analizie uwzględniono z jednej strony perspektywę konstytucyjnoprawną, z drugiej zaś praktykę ustrojową zastosowania tego środka nadzoru, bazując na orzecznictwie sądów administracyjnych. Dotyczyło to odwołania z funkcji wójtów gmin: Czernichów, Brzozie, Krokowa, Damasławek, Rewal oraz Skarbimierz). W ramach tego rozdziału poszukiwano odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób należy odczytywać przesłanki determinujące zastosowanie tej instytucji oraz czy przyjęta konstrukcja przepisu (od strony materialnej) w optymalny sposób gwarantuje realizację unormowań Konstytucji RP, zwłaszcza czy ten środek nadzoru nie ingeruje nadmiernie w samodzielność gminy? Ważne znaczenie miało – poza omówieniem przesłanek materialnoprawnych – przedstawienie

aspektów proceduralnych. Na tej podstawie sformułowano wnioski *de lege lata* i postulaty zmian.

W rozdziale VII dokonałem z jednej strony egzegezy unormowań dotyczących instytucji zawieszenia organów i zarządu komisarycznego gminy (jako środka nadzoru Prezesa RM), z drugiej wskazano na praktykę korzystania z tych uprawnień przez Prezesa RM w odniesieniu do przykładu organów gminy Ostrowice. W tej części pracy analiza obejmuje problemy:

- 1) Czy wynikający z art. 97 ust. 1 SamGminU szczególny instrument nadzorczy nie stanowi nadmiernej ingerencji w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego?
- 2) Jak należy odczytywać art. 97 ust. 1 SamGminU, w szczególności jakie przesłanki powinien przyjąć Prezes RM dla uznania spełnienia ustawowego warunku „w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy”?
- 3) Jaki charakter ma środek nadzoru, o którym mowa w art. 97 ust. 1 SamGminU, i na czym polega jego specyfika?
- 4) Jakie przesłanki determinują wprowadzenie instytucji zarządu komisarycznego oraz jak wyglądała praktyka ustrojowa korzystania przez Prezesa RM z tego środka nadzoru, w szczególności wobec organów gminy Ostrowice?

W części końcowej przedstawiłem odpowiedź na te pytania oraz sformułowalem postulaty zmian unormowania.

W rozdziale VIII rozważania prowadzą do podjęcia próby odpowiedzi na pytanie, czy uchwalona ustawa z 5.7.2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim nie stanowiła nadmiernej ingerencji ustawodawcy w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego? Ustawa ta stanowiła przykład specjalnej regulacji legitymującej do zniesienia gminy. W tej części pracy omówiono *ratio* ustaw specjalnych, odwołano się do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z 2018 r. w zakresie skuteczności programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiono *ratio legis* ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim i omówiono podstawowe unormowania ustawowe. W części końcowej podjęto problem przesłanek determinujących zniesienie gminy z perspektywy konstytucyjnej gwarancji samodzielności gminy.