



Katarzyna Borówka*

Uniwersytet Gdański

EWOLUCJA ŚRODKÓW NADZORU O CHARAKTERZE PERSONALNYM NA PRZYKŁADZIE ROZWIĄZANIA RADY GMINY I ODWOŁANIA WÓJTA

W nauce prawa administracyjnego są prezentowane różne klasyfikacje środków nadzoru nad samorządem terytorialnym¹. Podstawowy podział na środki nadzoru o charakterze merytorycznym oraz środki nadzoru o charakterze personalnym został wyróżniony ze względu na przedmiot ingerencji nadzorczej. Środki merytoryczne dotyczą bezpośrednio rozstrzygnięć organów samorządowych. Do wskazanej grupy form ingerencji nadzorczej, uregulowanych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², należą: zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie rozstrzygnięcia organu gminy przez właściwy organ (zob. art. 89 ust. 1 u.s.g.), stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy (zob. art. 91 ust. 1 u.s.g.), a także wskazanie, że uchwałę lub zarządzenie organu gminy wydano z naruszeniem prawa (zob. art. 91 ust. 4 u.s.g.). Środki nadzoru o charakterze personalnym są natomiast bezpośrednio wymierzone w możliwość funkcjonowania organów samorządowych. Do tej grupy środków kwalifikuje się: rozwiązanie rady gminy (art. 96 ust. 1 u.s.g.), odwołanie wójta (art. 96 ust. 2 u.s.g.) oraz zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego (art. 97 ust. 1 u.s.g.)³.

Charakter mieszany wykazuje zarządzenie zastępcze wydawane przez wojewodę w razie beczynności właściwego organu gminy w podjęciu uchwały lub

* k.borowka@prawo.ug.edu.pl

¹ Zob. Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z dnia 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 56; K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 32; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 178; B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 27. Zob. także P. Chmielnicki, *Nadzór i środki informacyjne*, „Wspólnota” 2003, nr 19, s. 44–45; P. Chmielnicki, *Środki korygujące i doradcze*, „Wspólnota” 2003, nr 12, s. 39–40.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm. [dalej: u.s.g.].

³ Zob. G. Węgrzyn, *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.

zarządzenia w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z pracownikami samorządowymi (art. 98a u.s.g.). Środek nadzoru realizowany przez wojewodę wywołuje skutki merytoryczne, ponieważ zastępuje obligatoryjny akt właściwego organu samorządowego. Jednocześnie zarządzenie zastępcze wpływa na możliwość sprawowania przez konkretną osobę funkcji organu wykonawczego, funkcji członka organu stanowiącego gminy bądź na możliwość zajmowania określonego stanowiska w strukturze samorządu terytorialnego⁴.

Założenia zupełności i skuteczności nadzoru nad samorządem uzasadniają regulację zarówno środków oddziaływania na rozstrzygnięcia organów gminy, jak również środków oddziaływania na funkcjonowanie tych organów⁵. Przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zapewniając udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, stanowi jednocześnie, że samorząd wykonuje istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁶. W praktyce wspólnota samorządowa sprawuje administrację publiczną przede wszystkim za pośrednictwem organów stanowiącego i wykonawczego⁷. Z tego względu celem nadzoru nie jest wyłącznie usuwanie niezgodnych z prawem rezultatów działalności samorządu, ale również zapewnienie ochrony przed powtarzającymi się naruszeniami prawa przez organy samorządowe, które podejmują rozstrzygnięcia w imieniu wspólnoty samorządowej. Szczególnie doniosłe konsekwencje wiążą się z realizacją środków personalnych polegających na rozwiązaniu rady gminy przez Sejm i odwołaniu wójta przez Prezesa Rady Ministrów. Skutkiem ingerencji nadzorczej jest bowiem zakończenie działalności organów wybranych bezpośrednio przez członków wspólnoty samorządowej⁸.

Rozwiązanie rady gminy i odwołanie wójta zostały odrębnie uregulowane w przepisach art. 96 ust. 1 i ust. 2 ustawy samorządzie gminnym. Środki perso-

⁴ Zob. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 246; J. Ronowicz, *Zarządzenie zastępcze wojewody w ustawodawstwie polskim*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa Instytut Prawa i Administracji Studia Lubuskie, Sulechów 2010, s. 221. Na temat skutków prawnych zarządzenia zastępczego zob. również B. Dolnicki, *Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Jakość administracji publicznej. The quality of public administration*, red. J. Łukasiewicz, Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedynia k. Kielc 24–26 września 2004 r., Rzeszów 2004.

⁵ Zob. B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 133. Na temat zupełności i skuteczności nadzoru zob. D.R. Kijowski, *Skuteczność i zupełność nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, red. M. Stec, Warszawa 2001.

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁷ Zob. przepis art. 169 ust. 1 Konstytucji.

⁸ J. Stelmasiak, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 279–280; Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 111; B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 414.

nalne prowadzące do zakończenia działalności organów gminy są przedmiotem regulacji ustawowej od przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 r. Przesłanki uzasadniające zastosowanie określonych środków niezmiennie stanowią powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez organy wspólnoty samorządowej. W okresie 25 lat funkcjonowania samorządu zmieniała się natomiast regulacja postępowania nadzorczego w sprawie rozwiązania organów gminy. Zasadnicza nowelizacja przepisów art. 96 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. stanowiła konsekwencję zmiany konstrukcji organu wykonawczego gminy. Zgodnie z pierwszą obowiązującą regulacją ustawy o samorządzie terytorialnym, organem wykonawczym gminy był zarząd wybierany w głosowaniu tajnym przez radę gminy. W skład zarządu wchodził wójt jako przewodniczący, zastępcy przewodniczącego oraz pozostali członkowie. Skład personalny zarządu był wybierany spośród członków organu stanowiącego. Ustawodawca zastrzegł jedynie możliwość wybrania spoza rady gminy wójta oraz jego zastępców⁹.

Powiązania organizacyjne pomiędzy radą a zarządem zdeterminowały treść środków nadzoru nad organami gminy. Zgodnie bowiem z przepisem art. 96 ust. 1 u.s.t., rozwiązanie rady gminy było równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów gminy. W konsekwencji Prezes Rady Ministrów wyznaczał osobę, która do czasu wyborów pełniła funkcje obu organów samorządowych. Ponadto przepis art. 96 ust. 2 u.s.t. regulował odrębną kompetencję sejmiku samorządowego do rozwiązania zarządu w razie powtarzających się naruszeń Konstytucji lub ustaw przez organ wykonawczy gminy. Rozstrzygnięcie w sprawie odwołania zarządu poprzedzała obligatoryjna procedura sanacyjna. Wojewoda wzywał radę gminy do zastosowania niezbędnych środków w celu zaprzestania naruszeń prawa przez zarząd gminy. Jeśli wezwanie nie odniosło zamierzonego skutku, wojewoda występował z wnioskiem o rozwiązanie organu wykonawczego gminy. Sejmik samorządowy podejmował w tej sprawie uchwałę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby delegatów. Do czasu wyboru nowego zarządu, funkcje tego organu oraz funkcje wójta pełniła osoba wyznaczona przez prezydium sejmiku. Zastąpienie w 2002 r. organu kolegialnego (zarządu) organem jednoosobowym (wójtem) skutkowało zmianą przepisów art. 96 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰. Wprowadzenie zasady bezpośredniego wyboru wójta przez mieszkańców gminy zniosło dotychczasowe powiązania organizacyjne pomiędzy organem wykonawczym a organem stanowiącym. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem przepisu art. 96 ust. 1 u.s.g., rozwiązanie rady gminy nie wpływa na funkcjonowanie organu wykonawczego gminy.

Rozwiązanie organu stanowiącego gminy jest kompetencją Sejmu niezmiennie od dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Zmieniła się na-

⁹ Zob. przepisy art. 26 i 28 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) [dalej: u.s.t.].

¹⁰ Zob. przepis art. 43 pkt 50 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984).

tomiast właściwość organu rozwiązującego organ wykonawczy gminy. Zgodnie z pierwszą redakcją przepisu art. 96 ust. 2 u.s.t., organ wykonawczy był rozwiązywany przez sejmik samorządowy. Pozycję prawnoustrojową sejmików samorządowych regulował rozdział 8 ustawy o samorządzie terytorialnym. Zgodnie z przepisem art. 76 ust. 1 u.s.t., sejmik stanowił wspólną reprezentację gmin z obszaru województwa. Przepis art. 77 ust. 1 pkt 6 u.s.t. określał, że do zadań sejmiku należało m.in. podejmowanie uchwał w sprawie rozwiązania zarządu gminy w trybie uregulowanym w przepisie art. 96 ust. 2 ustawy. Wskutek zniesienia sejmiku w 1999 r., kompetencję do rozwiązania zarządu (a następnie – do odwołania wójta) przyznano Prezesowi Rady Ministrów¹¹. Właściwość Sejmu i sejmiku samorządowego do realizacji środków personalnych budziła zastrzeżenia z uwagi na treść przepisów art. 171 ust. 2 Konstytucji oraz art. 86 u.s.g., które stanowią, że nadzór nad gminą sprawują wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe w sprawach finansowych¹².

Realizacja środków personalnych istotnie ingeruje w samodzielność gminy, ponieważ uniemożliwia działanie organów, które wykonują zadania publiczne w imieniu wspólnoty samorządowej. Środki polegające na rozwiązaniu rady oraz odwołaniu wójta (poprzednio rozwiązaniu zarządu) zostały umieszczone w rozdziale zatytułowanym „Nadzór nad działalnością gminną”. Ustalenie charakteru kompetencji uregulowanych w przepisach art. 96 ust. 1 i ust. 2 u.s.t. jest jednak problematyczne wobec zamkniętego systemu organów nadzorujących gminę. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 5 października 1994 r., W. 1/94 stwierdził, że rozwiązanie rady gminy i rozwiązanie zarządu gminy nie stanowią *sensu stricto* środków nadzoru nad działalnością komunalną, lecz są środkami „reprezycyjnymi” i „dyscyplinującymi”¹³.

Zgodnie z obowiązującą regulacją kompetencję do odwołania organu wykonawczego gminy realizuje Prezes Rady Ministrów, który jest konstytucyjnym organem nadzoru nad działalnością samorządu. Aktualne są natomiast wątpliwości dotyczące właściwości organu realizującego środek ustanowiony w przepisie art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rozwiązanie rady gminy polega na wiążącym oddziaływaniu, skoro prowadzi do zakończenia działalności organu stanowiącego. Środek personalny uregulowany w przepisie art. 96 ust. 1 u.s.g. stanowi zatem formę ingerencji nadzorczej nad gminą. Pomimo że Sejm nie został wymieniony w przepisach art. 171 ust. 2 Konstytucji oraz art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, to ze względu na charakter przyznanej kompetencji jest uznawany za tzw. organ nadzoru w znaczeniu funkcjonalnym.

¹¹ Zob. przepis art. 10 pkt 21 ustawy z dnia 29 grudnia 2010 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126).

¹² K. Sikora, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, t. XIV, nr 14, s. 115.

¹³ Zob. W 1/94, OTK 1995, nr 2, poz. 47.

Ratio legis przyznania Sejmowi kompetencji do rozwiązania rady gminy może być uzasadnione szczególnie pozycją ustrojową tego organu¹⁴. Sejm jest organem przedstawicielskim pochodzącym z powszechnych i bezpośrednich wyborów. Sprawując władzę ustawodawczą, Sejm stanowi akty normatywne o wysokiej randze prawnej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada gminy jest natomiast ustrojowym odpowiednikiem Sejmu w systemie samorządu terytorialnego. Organ stanowiący gminy również pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich oraz tworzy prawo powszechnie obowiązujące na obszarze swojej właściwości miejscowej. Ze względu na doniosłe konsekwencje, ustawodawca powierzył rozwiązanie rady gminy najważniejszemu organowi przedstawicielskiemu w państwie¹⁵.

Sejm nie realizuje kompetencji do rozwiązania organu stanowiącego gminy samodzielnie, lecz działa na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Postępowanie zmierzające do zakończenia działalności rady gminy inicjuje zatem organ nadzoru w rozumieniu przepisu art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Wniosek Prezesa Rady Ministrów stanowi obligatoryjny warunek realizacji środka określonego w art. 96 ust. 1 u.s.g., ale nie jest wiążący dla Sejmu. Prezes Rady Ministrów powinien wskazać w treści wniosku, na czym konkretnie polegają powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez radę gminy.

Udział Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu w sprawie rozwiązania rady gminy nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia samodzielności wspólnoty samorządowej. Ustawodawca nie zagwarantował gminie możliwości zakwestionowania wniosku Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie organu stanowiącego. Regulacja procedury nadzorczej nie przewiduje również tzw. postępowania sanacyjnego polegającego na wezwaniu organu stanowiącego do zaprzestania naruszeń prawa przed rozwiązaniem rady gminy. Przede wszystkim jednak ustawodawca nie zapewnił należytej ochrony samodzielności gminy przed skutkami ingerencji nadzorczej Sejmu. Zgodnie z przepisem art. 165 ust. 2 Konstytucji, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Kontrola sądu administracyjnego obejmuje rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy, wymienione w przepisie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wyraźnie stanowi, że skarga do sądu przysługuje na rozstrzygnięcia organu nadzorczego, „w tym” na rozstrzygnięcia w sprawie odwołania wójta (art. 96 ust. 2 u.s.g.) oraz rozwiązania organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego (art. 97 ust. 1 u.s.g.). Skoro ustawodawca wyraźnie określił, które środki personalne mogą stanowić przedmiot kontroli sądowej, to pominięcie w tym przepisie rozwiązania rady gminy jest zamierzone. Niezapewnienie wspólnocie samorządowej ochrony sądowej, w przypadku rozwiązania organu stanowiącego, należy ocenić krytycznie ze względu na konsekwencje uchwały

¹⁴ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 216.

¹⁵ K. Sikora, *Środki nadzoru...*, s. 115; A. Wiktorowska: *Prawne determinanty...*, s. 216.

Sejmu. Brak możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia w sprawie rozwiązania rady gminy jest kontrowersyjny tym bardziej, że ustawodawca przewiduje skargę na rozstrzygnięcie w sprawie odwołania wójta. Zróżnicowanie zakresu ochrony samodzielności wspólnoty samorządowej, w przypadku rozwiązania rady gminy i odwołania wójta, nie znajduje uzasadnienia.

Podstawa prawna kontroli sądowej rozstrzygnięcia Sejmu również nie wynika wprost z przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶. Przepis art. 3 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Sejm nie jest organem administracji, lecz organem władzy ustawodawczej. Można jednak przyjąć, że kontrola sądu administracyjnego polegałaby w tym przypadku na badaniu legalności działania organu gminy rozwiązanego przez Sejm. Zgodnie z przepisem art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie określił jednak zakresu znaczeniowego pojęcia „akt nadzoru”. W nauce prawa administracyjnego akt nadzoru jest definiowany w znaczeniu szerokim – jako każdy rodzaj rozstrzygnięcia ingerującego w działalność samorządu oraz w znaczeniu wąskim – jako rozstrzygnięcie podejmowane wyłącznie przez ustawowe organy nadzoru nad samorządem¹⁷. Rozbieżności co do sposobu kwalifikowania form wiążącego oddziaływania do aktów nadzoru nie sprzyjają realizacji zasady sądowej ochrony samodzielności gminy. W przywołanej wyżej uchwale z 1994 r. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że rozstrzygnięcie Sejmu podjęte na podstawie przepisu art. 96 ust. 1 u.s.g. nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Podstawa prawna wniesienia skargi na uchwałę Sejmu powinna bowiem wyraźnie wynikać z przepisów prawa. *De lege ferenda* należy postulować uregulowanie skargi na rozstrzygnięcie w sprawie rozwiązania rady gminy w przepisach ustawy o samorządzie gminnym. W obowiązującym stanie prawnym wspólnocie samorządowej nie przysługują środki umożliwiające wzruszenie uchwały Sejmu w razie wadliwości rozstrzygnięcia w sprawie rozwiązania rady gminy.

Ustawodawca określa, że Sejm również rozwiązuje radę gminy w formie uchwały. Procedura uchwałodawcza Sejmu jest określona w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Skoro rozstrzygnięcie Sejmu nie podlega kontroli sądowej, to należy przyjąć, że rozwiązanie rady gminy jest skuteczne z datą podjęcia uchwały lub ewentualnie w dniu wskazanym w treści tej uchwały¹⁹.

Podstawa prawna rozwiązania rady gminy przez Sejm jest również uregulowana w Konstytucji. Przepis art. 171 ust. 3 Konstytucji stanowi, że Sejm, na

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., dalej również jako p.p.s.a.

¹⁷ Na temat pojęcia „akt nadzoru” zob. m.in. M. Stahl, Z. Kmieciak, *Akty nadzoru nad...* s. 95; T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, cz. 1, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 30.

¹⁸ Tekst jedn. M. P. z 2012 r. z późn. zm.

¹⁹ A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 900.

wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy. Relacja pomiędzy konstytucyjną a ustawową regulacją kompetencji Sejmu budzi wątpliwości ze względu na określenie różnych przesłanek rozwiązania organu stanowiącego. Powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw są przesłankami rozwiązania rady gminy niezmiennie od wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Przepis art. 171 ust. 3 Konstytucji, ustanawiający przesłankę rażącego naruszenia Konstytucji lub ustaw przez organ stanowiący, obowiązuje natomiast od dnia 17 października 1997 r. Pojęcia „rażącego” i „powtarzającego się” naruszenia Konstytucji lub ustaw nie są tożsame²⁰. Ze względu na wykładnię historyczną przepisów ustrojowych ustaw samorządowych trudno zgodzić się ze stanowiskiem, że przepis art. 96 ust. 1 u.s.g. „konkretyzuje” treść kompetencji Sejmu wynikającą z regulacji konstytucyjnej²¹.

W obecnym stanie prawnym przesłanki rozwiązania organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są identyczne i polegają na powtarzających się naruszeniach ustaw i Konstytucji. Pierwsza regulacja przepisu art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym stanowiła jednak, że Sejm rozwiązuje radę powiatu w razie „rażącego naruszenia ustaw lub Konstytucji”²². Zgodnie natomiast z pierwszą obowiązującą redakcją przepisu art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Sejm rozwiązywał sejmik województwa w razie „naruszenia Konstytucji lub rażącego albo wielokrotnego naruszania ustaw”²³. Ustawodawca odróżnia zatem przesłanki polegające na „powtarzającym się”, „wielokrotnym”, i „rażącym” naruszeniu prawa. W 2001 r. zmieniono regulację przepisów art. 83 ust. 1 u.s.p. i art. 84 ust. 1 u.s.w., celowo uzgadniając treść przesłanek rozwiązania rady powiatu i sejmiku województwa z przepisem art. 96. ust. 1 u.s.g., a nie z regulacją konstytucyjną²⁴. Zróżnicowanie przesłanek rozwiązania rady gminy oraz zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji uzasadniają twierdzenie, że przepisy art. 171 ust. 3 Konstytucji i art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym regulują odrębne podstawy prawne rozwiązania rady gminy przez Sejm.

Postępowanie nadzorcze w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy inicjuje wojewoda, który wzywa wójta do zaprzestania naruszeń Konstytucji lub ustaw. W treści wezwania wojewoda powinien skonkretyzować zarzuty powtarzającego się naruszenia prawa przez organ wykonawczy gminy. Zaprzestanie naruszeń prawa może polegać na zaniechaniu działania bądź na podjęciu czynności zmierzających do usunięcia naruszeń prawa (np. na wykonaniu określo-

²⁰ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, s. 216–217.

²¹ Tak m.in. A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie...*

²² Dz. U. Nr 91, poz. 578.

²³ Dz. U. Nr 91, poz. 576.

²⁴ Zob. przepisy art. 2 pkt 36 i art. 3 pkt 32 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

nych obowiązków ustawowych). Wojewoda powinien wyznaczyć wójtowi odpowiedni termin na zastosowanie się do treści wezwania. Wymóg uprzedniego wezwania wójta do zaprzestania naruszeń prawa realizuje zasadę ostateczności ingerencji nadzorczej. Organ wykonawczy może przeprowadzić we własnym zakresie tzw. czynności sanacyjne, które zapobiegą realizacji środka nadzoru, bez względu na charakter naruszeń prawa²⁵. Dopiero bezskuteczność wezwania uzasadnia wystąpienie wojewody z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. Wezwanie nie odnosi skutku, jeśli organ wykonawczy konsekwentnie narusza prawo. Charakter prawny wezwania organu wykonawczego do zaprzestania naruszeń prawa budził wątpliwości²⁶. Wskazany środek został przyznany wojewodzie, który jest organem nadzoru nad gminą. W praktyce pojawił się zatem problem możliwości zaskarżenia wezwania do sądu administracyjnego. W postanowieniu z dnia 14 maja 2013 r., sygn. I OSK 575/13 Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że wezwanie wójta do zaprzestania naruszeń prawa nie podlega kontroli sądowej, ponieważ nie jest rozstrzygnięciem organu nadzorczego w rozumieniu przepisu art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²⁷. Wezwanie stanowi czynność podejmowaną przez wojewodę na wstępnym etapie postępowania nadzorczego. Możliwość wniesienia odrębnej skargi na wezwanie wójta zagrażałaby sprawności nadzoru nad samorządem. Prawdliwość wezwania oraz skuteczność czynności sanacyjnych ocenia Prezes Rady Ministrów, któremu przysługuje kompetencja nadzorcza. Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być dopiero rozstrzygnięcie w sprawie odwołania organu wykonawczego.

W ramach kontroli rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów sąd administracyjny weryfikuje zarazem legalność wezwania wójta do zaprzestania naruszenia prawa. Przepis art. 98 ust. 1 u.s.g. wyraźnie zabezpiecza sądową ochronę wspólnoty samorządowej przez ingerencją Prezesa Rady Ministrów. Odwołanie wójta staje się prawomocne z chwilą bezskutecznego upływu terminu wniesienia skargi, a w razie wniesienia skargi z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądu utrzymującego w mocy rozstrzygnięcie organu nadzoru. Pomimo że odwołanie wójta wywołuje indywidualne skutki względem dotychczasowego piastuna organu gminy, to legitymacja do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie Prezesa Rady Ministrów przysługuje wyłącznie wspólnocie samorządowej²⁸. W przypad-

²⁵ A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 901; K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 773.

²⁶ Zob. m.in. G. Jyż, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Plawecki, s. 731.

²⁷ LEX nr 1318772.

²⁸ W postanowieniu z dnia 29 października 2013 r., II OSK 2691/13 NSA jednoznacznie stwierdził, że uprawnienie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym stanowi przepis art. 96 ust. 2 u.s.g. przysługuje wyłącznie gminie. Inne podmioty nie mogą wnieść skargi z powołaniem się na to, że mają w tym interes prawny. W tym przypadku legitymacja do wniesienia skargi wynika z przepisu art. 98 ust. 3 u.s.g., a przepis art. 50 § 1 p.p.s.a. nie ma zastosowania (LEX nr 1435119).

ku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć osobę do pełnienia funkcji tego organu dopiero z chwilą uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego. Wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego należy bowiem łączyć z uzyskaniem prawomocności, o której stanowi przepis art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym²⁹.

Przesłanki rozwiązania rady gminy i odwołania wójta stanowią powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw. „Powtarzające się” naruszenia Konstytucji lub ustaw oznaczają kilkukrotne naruszenia prawa przez organy gminy. Przepisy ustawowe nie precyzują liczby naruszeń prawa uzasadniających realizację wskazanych środków personalnych. Ustawodawca nie określa również charakteru naruszenia prawa determinującego rozwiązanie rady gminy i odwołanie wójta³⁰. Sejm oraz Prezes Rady Ministrów powinni realizować środki personalne zgodnie z zasadą proporcjonalności ingerencji nadzorczej do rodzaju naruszenia prawa przez organy gminy. W nauce prawa administracyjnego wskazuje się, że nawet dwukrotne naruszenie prawa uzasadnia zastosowanie środków personalnych wobec organów gminy pod warunkiem, że są to istotne naruszenia³¹. Przesłanki rozwiązania rady gminy i odwołania wójta nie stanowi natomiast jednorazowe naruszenie Konstytucji lub ustaw, bez względu na ciężar gatunkowy naruszenia prawa.

Przepisy art. 96 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. wyraźnie określają, że powtarzające się naruszenia prawa muszą dotyczyć przepisów rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Naruszenia przez organy gminy przepisów uregulowanych w pozostałych źródłach prawa powszechnie obowiązującego oraz w źródłach prawa wewnętrznego nie determinują realizacji środków personalnych³². Wyłączenie z przesłanek rozwiązania rady gminy i odwołania wójta naruszeń przepisów umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest poddawane krytyce³³. Konsekwencje powtarzającego się naruszenia przez organy gminy przepisów prawa powszechnie obowiązującego są poważne, bez względu na rodzaj aktu norma-

²⁹ Por. m. in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2007 r., I SA/Gd 24/07 (LEX nr 297017). Na temat wykonalności i prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego zob. M. Chrapusta, *Ostateczność, prawomocność i wykonalność aktów nadzoru stosowanych względem organów jednostek samorządu terytorialnego – refleksje de lege lata oraz wnioski de lege ferenda*, [w:] *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, red. M. Stec, Warszawa 2001.

³⁰ Zob. A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 900; G. Węgrzyn, *Rozwiązanie/odwołanie...*, s. 59; P. Chmielnicki, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 776; K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 770.

³¹ A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 19. W wyroku z dnia 17 października 2007 r., II OSK 491/07, NSA stwierdził, że skoro w przepisie art. 96 ust. 2 u.s.g. użyto liczby mnogiej, to wójt musi naruszyć prawo przynajmniej dwukrotnie. Wobec wyraźnego uregulowania nie ma potrzeby odwoływania się do wykładni systemowej czy celowościowej tego przepisu (LEX nr 438637).

³² Por. K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 770; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 260.

³³ A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 899–990.

tywnego. Zasada minimalizacji skutków ingerencji nadzorczej nie powinna być realizowana kosztem ochrony praworządności w samorządzie terytorialnym. Przepisy regulujące kompetencje nadzorcze podlegają ścisłej wykładni, dlatego ocenę działania organów gminy należy ograniczyć do obowiązujących w chwili dokonywania naruszeń przepisów Konstytucji lub ustaw³⁴. Jeśli działania rady lub wójta stałyby się niezgodne z prawem dopiero wskutek zmian legislacyjnych, to zastosowanie środków personalnych uregulowanych w przepisach art. 96 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. jest nieuzasadnione³⁵.

Ustawodawca nie uzależnia wprost realizacji środków personalnych od przeprowadzenia sformalizowanej procedury potwierdzającej powtarzające się naruszenia prawa przez organy gminy. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 1994 r. wskazał, że realizacja środków personalnych uregulowanych w przepisach art. 96 u.s.g. jest możliwa w razie bezskuteczności środków nadzoru wymierzonych w działalność organów gminy³⁶. W ocenie Trybunału dopiero wielokrotne rozstrzygnięcia nadzorcze potwierdzające naruszenia Konstytucji lub ustaw uzasadniają rozwiązanie rady gminy lub odwołanie wójta (poprzednio odwołanie zarządu). Celem środków nadzoru o charakterze merytorycznym jest jednak usunięcie skutków konkretnych naruszeń prawa przez organy gminy. Realizacja środków nadzoru o charakterze personalnym stanowi natomiast konsekwencję negatywnej oceny całokształtu działalności rady gminy lub wójta. Ustawodawca nie ograniczył przesłanek realizacji środków personalnych do niezgodnej z prawem działalności prawodawczej organów gminy. Powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw mogą również polegać na działaniach faktycznych bądź zaniechaniach wykonywania obowiązków ustawowych przez radę gminy lub wójta³⁷. Z tego względu uzależnienie w każdym przypadku realizacji środków personalnych od uprzedniej nieskuteczności środków nadzoru wymierzonych w działalność organów nie wydaje się zasadne. Dowodami powtarzających się naruszeń Konstytucji lub ustaw mogą być również orzeczenia sądowe, treść wezwań do zaprzestania naruszeń prawa bądź inna dokumentacja.

Ustawodawca nie określa terminu realizacji kompetencji nadzorczych. Sejm lub Prezes Rady Ministrów może skorzystać ze środków personalnych od czasu upływu bieżącej kadencji organów gminy. Jeśli w wyniku wyborów zmieni się skład personalny organów, to nowo wybrana rada gminy lub wójt nie powinni ponosić konsekwencji niezgodnej z prawem działalności organów poprzedniej kadencji³⁸. W praktyce jednak może budzić wątpliwości możliwość realizacji

³⁴ K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 770; P. Chmielnicki, [w:] *Komentarz do ustawy...*, red. P. Chmielnicki, s. 778.

³⁵ K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 770.

³⁶ Podobnie zob. P. Chmielnicki, [w:] *Komentarz do ustawy...*, red. P. Chmielnicki, s. 778; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, s. 220; K. Sikora, *Środki nadzoru...*, s. 124.

³⁷ A. Szewc, *Legalność uchwał...*, s. 7–8; G. Jyż, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, s. 732.

³⁸ K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 772.

środków personalnych w przypadku ponownego wyboru na stanowisko wójta osoby, która w poprzedniej kadencji dopuszczała się powtarzających naruszeń prawa³⁹.

Środki personalne wywołują bezpośrednie skutki wobec radnych i piastuna jednoosobowego organu wykonawczego. Konsekwencją realizacji kompetencji nadzorczych uregulowanych w przepisach art. 96 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. jest skrócenie kadencji organów gminy, co wiąże się odpowiednio z wygaśnięciem mandatu radnego lub wójta. W razie rozwiązania organu stanowiącego lub odwołania organu wykonawczego Prezes Rady Ministrów wyznacza na wniosek ministra do spraw administracji publicznej osobę, która do czasu wyboru rady lub wójta pełni funkcję właściwego organu gminy. Wskazana konstrukcja prawna jest określana mianem „jednoosobowego organu tymczasowego”⁴⁰ lub „pewnego rodzaju komisarza”⁴¹, a także „pracownika administracji rządowej”⁴². W nauce prawa administracyjnego podniesiono problem, czy w przypadku równoczesnego rozwiązania rady gminy i odwołania wójta Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć tę samą osobę do pełnienia funkcji obu organów gminy. Przepisy regulujące środki personalne nie wykluczają wprost takiej możliwości, jednak ze względu na rozdzielenie zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy, zasadne wydaje się wyznaczenie różnych osób do tymczasowego pełnienia ich funkcji⁴³.

Rozwiązanie rady gminy i odwołanie wójta są uznawane za „nadzwyczajne”, „wyjątkowe”, a nawet „drastyczne” formy ingerencji nadzorczej⁴⁴. Konsekwencją realizacji środków personalnych uregulowanych w przepisach art. 96 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. nie jest jednak zniesienie organu gminy, ale uniemożliwienie działania organu w dotychczasowym składzie osobowym⁴⁵. Regulacja środków personalnych stanowi podstawowy element ochrony praworządności w samorządzie terytorialnym⁴⁶. Rada gminy oraz wójt są zobowiązani do działania zgodnie z zasadą legalizmu, tj. na podstawie i w granicach prawa. Organy gminy powinny zatem ponosić bezpośrednie konsekwencje niezgodnej z prawem działalności. Środki personalne realizują funkcje ochronne wobec członków wspólnoty samorządowej, a także względem pozostałych beneficjentów zadań publicznych. Należy raz jeszcze podkreślić, że samorząd terytorialny realizuje istotną część zadań

³⁹ Zob. A. Szewc, *Legalność uchwał...*, s. 19.

⁴⁰ K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem...*, s. 35.

⁴¹ Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem...*, s. 59.

⁴² W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 276.

⁴³ Inaczej G. Jyż, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, s. 733.

⁴⁴ Por. Z. Kmiecik, [w:] *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 1995, s. 109; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, s. 215–216; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 111; K. Sikora, *Środki nadzoru...*, s. 124. Zob. także M. Zdyb, *Ekspertyza prawna w sprawie sygn. akt W 1/94 wykonana na zlecenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 1994 r.* [w:] otk.tribunal.gov.pl/skorowidze/opinie/1994%5CW_01_94_Zdyb.doc.

⁴⁵ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 212.

⁴⁶ K. Sikora, *Środki nadzoru...*, s. 113.

publicznych⁴⁷, a gmina zgodnie z przepisem art. 164 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawową jednostkę tego samorządu. Prawidłowa realizacja celów publicznych przez podmioty administracji zdecentralizowanej warunkuje sprawność i skuteczność działania systemu administracji publicznej⁴⁸. Regulacja środków personalnych jest zatem uzasadniona, jednak *ratio legis* rozwiązania rady gminy zostaje istotnie osłabione brakiem wyraźnej podstawy prawnej umożliwiającej realizację sądowej ochrony gminy przed ingerencją Sejmu.

Katarzyna Borówka

EVOLUTION OF THE MEANS OF SUPERVISION OF A PERSONAL NATURE ON THE EXAMPLE OF THE DISSOLUTION OF A MUNICIPAL COUNCIL AND THE RECALL OF A MAYOR

The means of supervision of a personal nature have been subject to a statutory regulation since the restoration of local self-government in 1990. Especially important consequences are associated with the implementation of the measures stipulated in art. 96 p. 1 and p. 2 of the Law on Municipal Government, such as the dissolution of the municipal council by the Sejm and the recall of a mayor by the Prime Minister. The supervisory interference results in the end of the activity of the bodies directly elected by the members of the local community.

The reasons that justify the use of certain personal means include repeated violations of the Constitution or laws by municipal authorities. During 25 years of functioning of the local self-government in Poland, the regulation of supervisory control of the proceedings leading to the end of activities of municipal authorities has changed a lot, as well as the property of the supervising authority applying personal means in relation to the executive body.

The assumption of the completeness of the supervision over the local self-government justifies the regulation of measures aimed at the decisions of a municipal council and a mayor, and the measures directly aimed at the possibility of functioning of these bodies. A municipality is the basic unit of local self-government which carries out the essential part of public tasks on its own behalf and on its own responsibility. In practice, the local community primarily exercises the public administration by legislative and executive bodies. Providing an appropriate protection against repeated violations of law by the authorities that undertake decisions on behalf of the local community is a necessary condition for the effectiveness of supervision over the activities of a municipality. The regulation of personal means is also an essential component of the protection of law in local self-government. Personal means perform protective functions of the local community members, as well as other beneficiaries of public tasks.

⁴⁷ Zob. P. Chmielnicki, „Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.

⁴⁸ Zob. Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 111.