STUDIA PRAWA PUBLICZNEGO
2023 • NR 3 (43) ISSN 2300-3936
https://doi.org/10.14746/spp.2023.3.43.4

Edyta Nogieć-Karwot*

Prawne regulacje funkcjonowania samorządu terytorialnego w aspekcie efektywności nadzoru oraz kontroli sądowoadministracyjnej

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując swoje zadania publiczne, uczestniczą w sprawowaniu władztwa publicznego, a nadzór jest jedną z gwarancji wykonywania przez nie funkcji publicznych. Nadzór nad samorządem terytorialnym z jednej strony musi być skuteczny, z drugiej nie może nadmiernie krępować samorządności w jego działaniach[1]. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego[2] podstawową instytucją publicznego porządku prawnego, o której mowa w art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[3], określającą granice samodzielności gminy (powiatu, województwa samorządowego), jest nadzór nad działalnością samorządową. Celem nadzoru jest zapewnienie przestrzegania prawa. Organy nadzoru powinny mieć możliwość władczego wkraczania w działalność samorządu terytorialnego jedynie z punktu widzenia legalności. Ingerencja nadzorcza może być zatem realizowana przy zachowaniu określonej procedury, wyłącznie przez ustawowo określone organy i wobec określonych podmiotów, według ustalonych kryteriów,

* Edyta Nogieć-Karwot, Uniwersytet Śląski w Katowicach, e-mail: edytakarwot@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-4481-2727.

[1] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 9 XII 2003 r., sygn. akt P 9/02, LEX nr 82404.

[2] Wyrok TK z 8 V 2002 r., sygn. akt K 29/00, LEX nr 54064.

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP" lub „Konstytucja".

SPP 3(43), 2023: 89–123. © The Author(s). Published by: Adam Mickiewicz University Press, 2023.
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY-ND, https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).

przy wykorzystaniu środków nadzoru przewidzianych prawem[4]. Odnosząc się do kontroli sądowoadministracyjnej, przyjmuje się, że sądowa kontrola administracji publicznej służy eliminowaniu z porządku prawnego tych aktów i czynności, które są niezgodne z istniejącym porządkiem prawnym, i przywracaniu stanu zgodnego z prawem. Kontrola realizuje funkcję prewencyjną, której celem jest zapobieganie naruszeniom prawa przez organy administracji publicznej w przyszłości. Kontrola sądowa administracji publicznej stanowi zatem współcześnie podstawową instytucjonalną gwarancję praworządności w funkcjonowaniu administracji publicznej[5].

Niezależnie od dziedziny nauki, która sięga po pojęcie efektywności, jej jednoznaczne zdefiniowanie jest bardzo trudnym zadaniem. W literaturze efektywność rozpatrywana jest z ukazaniem różnic definicyjnych, odmiennych podejść do jej interpretacji, z uwzględnieniem mnogich wymiarów czy kategorii. Wieloznaczność definiowania efektywności jest wynikiem m.in. różnorodnego postrzegania kategorii efektywności (inaczej odnoszą się do niej praktycy biznesu, inaczej naukowcy). W rezultacie literatura obfituje w mnogość definicji, modeli czy jej kategorii[6]. Pod pojęciem „efektywność" w *Encyklopedii Zarzadzania* mieści się sformułowanie, że jest to 'rezultat podjętych działań, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Efektywność jest przedmiotem wielu dyskusji i analiz. Efektywność warunkuje funkcjonowanie organizacji i determinuje jej rozwój. Efektywność to również miara skuteczności i sprawności, rozumiana jako miara tego, w jakim stopniu osiąga się wyznaczone cele'[7]. Tak więc, pojęcie „efektywny" nie ma definicji legalnej, tym samym przy ustalaniu jego znaczenia sięgnąć

[4] J. Glumińska-Pawlic, *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność?*, w: *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, pod red. R.P. Krawczyka, M. Steca, Warszawa 2013, s. 128–152; szerzej nt. nadzoru np.: J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 12, s. 52–60; K. Ziemski, *Środki nadzoru eliminujące wadliwe rozstrzygnięcia organów gminy – próba oceny przyjętych rozwiązań w świetle Europejskiej karty samorządu lokalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2020, nr 83(4), s. 113–127.

[5] K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 74.

[6] J. Waśniewski, *Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej*, „Zarządzanie i Finanse", t. 16, nr 1(1), s. 235–236.

[7] *Encyklopedia Zarządzania* [online], hasło: *efektywność*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Efektywność (dostęp: 3 IX 2023).

należało do jego znaczenia językowego. Na potrzeby niniejszego artykułu, spośród wielu definicji pojęcia „efektywność", za najbardziej adekwatną uznano tę podaną przez *Słownik języka polskiego* – „efektywny" to: '1. dający dobre wyniki, wydajny; 2. istotny, rzeczywisty'[8]. Pojęcie „efektywność" oznaczające skuteczne działanie w języku polskim rozumiane jest jako synonim takich pojęć, jak: możliwości, operatywność, potencjał, pożyteczność, produkcyjność, produktywność, racjonalność, skuteczność, sprawność, wydajność, wydolność.

Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych odnoszących się do instytucji nadzoru, jako kluczowego elementu w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, z punktu widzenia ich efektywności. Sprawowanie nadzoru prawnego za pomocą ustalonych przez ustawodawcę instrumentów nadzorczych przyczynia się do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, jeżeli zostało naruszone. Przedmiot rozważań stanowią również kwestie dotyczące sądowej kontroli działalności administracji publicznej oraz problematyka związana z inicjowaniem przez prokuraturę procesu kontroli sądowej uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

1. Podmioty nadzorujące działalność jednostek samorządu terytorialnego

Regulacje w zakresie sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym zawiera każda z trzech samorządowych ustaw ustrojowych[9]. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych[10] określają organy tożsame z określonymi przepisami ustawy zasadniczej. Wąskie, aczkolwiek bardzo istotne i rygorystyczne kompetencje nadzorcze przysługują Sejmowi RP. Art. 171 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać

[8] *Słownik języka polskiego* [online], hasło: *efektywny*, https://sjp.pwn.pl/szukaj/efektywny.html (dostęp: 3 IX 2023).

[9] Rozdział 10 Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 40 ze zm.), dalej „u.s.g."; rozdział 8 Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1526 ze zm.), dalej „u.s.p."; rozdział 7 Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2094 ze zm.), dalej „u.s.w.".

[10] Art. 86 u.s.g.; art. 76 ust. 1 u.s.p.; art. 78 ust. 1 u.s.w.

organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy. Określone uprawnienia nadzorcze przysługują Sejmowi RP, mimo to nie stanowi on organu nadzoru.

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[11] oraz kontrolują gospodarkę finansową i zamówienia publiczne. Ponadto opracowują raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami. W zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Są to państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów, takich jak: jednostki samorządu terytorialnego, związki metropolitalne, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia powiatów, samorządowe jednostki organizacyjne, w tym samorządowe osoby prawne oraz inne podmioty, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Organem nadzoru jest również wojewoda, określany mianem organu nadzoru ogólnego, co odróżnia ten podmiot od innych organów nadzorczych. Przyjmuje się, że wojewoda jest właściwy we wszystkich sprawach, które nie należą do Prezesa Rady Ministrów ani do regionalnych izb obrachunkowych. Ogólne domniemanie kompetencji przypada w związku z tym wojewodzie, przy czym zarówno wojewoda, jak i Prezes Rady Ministrów są organami nadzoru ogólnego[12].

2. Przedmiotowy zakres kompetencji organów nadzoru

Zdaniem M. Steca podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania nadzoru nad samorządem terytorialnym ma normatywne określenie jego zakresu. W państwie prawa zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru nie może być ustalany przez analogię, nie może być również przedmiotem domniemania[13]. Dlatego też zasadniczo zakres nadzoru

[11] Ustawa z dnia 7 X 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1325), dalej „ustawa o r.i.o." lub „u.r.i.o.".

[12] P. Chmielnicki, *Akty nadzoru na działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 48.

[13] M. Stec, *Art. 11*, w: *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, pod red. M. Steca, Warszawa 2010, LEX/el.

wynika z przepisów Konstytucji RP, samorządowych ustaw ustrojowych oraz z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o Radzie Ministrów[14] oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[15].

Odnosząc się do kwestii rozgraniczenia zakresu kompetencji organów nadzoru, przyjdzie zauważyć, że najszerszy przedmiotowo zakres kompetencji ustawodawca ustalił dla wojewody. W praktyce mogą jednak wystąpić problemy dotyczące rozgraniczenia właściwości rzeczowej przypisanej konkretnemu organowi nadzoru. Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia sprawowania nadzoru i właściwości organów nadzorczych jest więc podział kompetencji pomiędzy wojewodą a regionalną izbą obrachunkową. Nadzór regionalnych izb obrachunkowych jest ściśle ukierunkowany i obejmuje wyłącznie sprawy finansowe. Jednocześnie z przepisów tych jasno wynika, że nadzór sprawowany przez wojewodów – pomijając w tej sprawie kwestie dotyczące nadzoru Prezesa Rady Ministrów – obejmuje wszelkie inne sprawy związane z działalnością jednostek samorządu terytorialnego, poza sprawami finansowymi. Naczelny Sąd Administracyjny[16] wyraził pogląd, że podstawowe znaczenie dla określenia i delimitacji zakresu kompetencji nadzorczych zarówno wojewody, jak i regionalnych izb obrachunkowych ma użyte w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP i w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym (jak również w pozostałych ustawach samorządowych) pojęcie „w sprawach finansowych". Pojęcie „sprawy finansowe" nie ma definicji legalnej. Ani postanowienia u.r.i.o., ani ustawy samorządowe nie wskazują, co należy przez to pojęcie rozumieć. Określenie „w sprawie" oznacza 'wszystkie kwestie powiązane rzeczowo z głównym, określonym hasłowo problemem (zagadnieniem)', tj. jak w tym przypadku – z finansami. Z kolei „finanse" w literaturze przedmiotu są definiowane zazwyczaj jako 'zjawiska i procesy pieniężne', 'stosunki społeczne powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych', 'zasoby pieniężne, operacje i normy prawne ich dotyczące' lub też jako 'ogół zjawisk ekonomicznych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych'. Należy przy tym

[14] Ustawa z dnia 8 VIII 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1188 ze zm.).

[15] Ustawa z dnia 23 I 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 190).

[16] Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 29 XI 2007 r., sygn. akt II GSK 261/07, LEX nr 415965.

dodać, że w przypadku nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe Konstytucja RP – w odróżnieniu od regulacji dotyczących nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 6 Konstytucji RP) – nie zawiera wskazania, że zakres, granice czy też formy tego nadzoru określi ustawa, co tym bardziej wskazuje, że jedynym wyznacznikiem zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe jest konstytucyjne pojęcie „spraw finansowych".

Nadzór nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego przewidziany w ustawach ustrojowych i w ustawie o r.i.o. zasadniczo odnosi się do uchwał organów stanowiących (rady, sejmiku) podejmowanych w sferze prawa finansowego, jak również zarządzeń organu wykonawczego. Nadzór dotyczy zarówno uchwał zawierających przepisy prawne, jak i uchwał niemających charakteru normatywnego oraz zarządzeń organu wykonawczego, natomiast nie odnosi się do decyzji administracyjnych w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego[17] lub w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej. Decyzje administracyjne i decyzje w sprawach podatkowych są objęte kontrolą instancyjną organów wyższego stopnia (w szczególności samorządowych kolegiów odwoławczych)[18].

Konkretyzując, właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje 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 ustawy – Ordynacja podatkowa, absolutorium oraz wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian[19]. Zatem prawodawca w ustawie o r.i.o. syntetycznie określił obszar kompetencji tego organu nadzoru. Uchwały podjęte w wyżej wskazanych sprawach podlegają weryfikacji przez izby, a z kolei nadzór sprawowany przez wojewodów obejmuje wszelkie inne sprawy związane z działalnością jednostek samorządu terytorialnego poza sprawami finansowymi.

[17] Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm.), dalej „k.p.a.".

[18] A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 246.

[19] Art. 11 ust. 1 pkt 1–7 ustawy o r.i.o.

3. Legalność jako wyłączne kryterium sprawowania nadzoru

Nadzór jest instrumentem służącym zapewnieniu, by działalność prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego była zgodna z prawem i miała podstawę w przepisach powszechnie obowiązujących. Zarówno regionalne izby obrachunkowe, wojewoda, jak i Prezes Rady Ministrów nadzorują funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w oparciu o kryterium legalności. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Konstytucyjne kryterium legalności w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego określone jest także w samorządowych ustawach ustrojowych[20]. W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawodawca[21] posługuje się określeniem „zgodność z prawem", co oznacza zgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a są to Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, jak również z aktami prawa miejscowego.

Powszechnie wiadomo, że organy jednostek samorządu terytorialnego w swej działalności uchwałodawczej (prawotwórczej) są związane zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP. Zasada ta wyraża się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa. Działanie organu władzy, w tym rady gminy, rady powiatu, czy sejmiku województwa oraz organów wykonawczych musi mieć wyraźne umocowanie w obowiązujących przepisach. Organy administracji publicznej są także zobowiązane do przestrzegania przepisów określających właściwość rzeczową i miejscową organu, co wynika z zasady praworządności (art. 6 k.p.a.). Przestrzeganie tego obowiązku z urzędu oznacza, że organ bada swoją właściwość bez oczekiwania na wniosek strony w tym przedmiocie[22]. W odniesieniu do dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym w judykaturze[23] ugruntowany jest pogląd,

---

[20] M. Masternak-Kubiak, *Art. 171*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowskiej, Warszawa 2014, LEX/el.

[21] Art. 85 u.s.g.; art. 77 u.s.p.; art. 79 u.s.w.

[22] A. Wróbel, *Art. 19*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el.

[23] Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Opolu z 6 VI 2019 r., sygn. akt II SA/Op 114/19; wyrok WSA w Opolu z 13 X 2020 r., sygn. akt II SA/Op 214/20;

że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Natomiast samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza ich podporządkowaniu prawu. Oznacza to, że wszelkie akty prawne i czynności organów muszą być zgodne z obowiązującym prawem. Jeżeli organ samorządu terytorialnego przy tworzeniu prawa wykracza poza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, kwalifikowanym jako istotne naruszenie prawa. Takie naruszenie prawa skutkuje koniecznością podjęcia działań nadzorczych w celu stwierdzenia nieważności podjętego aktu w części obejmującej przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Sprawowanie nadzoru nad samorządem pod względem zgodności z prawem (legalności) przez organy nadzoru polega na ocenie:

– czy organ jednostki samorządu terytorialnego podejmuje działanie na podstawie konkretnej normy prawnej;

– czy działanie organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodne z ogólnym porządkiem prawnym;

– czy działanie organu jednostki samorządu terytorialnego stanowi konsekwencję prawidłowej wykładni normy prawnej[24].

Podstawy nieważności aktu organu jednostki samorządu terytorialnego są wprost określone przez regulacje ustawowe[25], według których uchwała (zarządzenie) organu gminy, powiatu czy województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa[26]. Przepisy ustaw ustrojowych wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał: istotne i nieistotne naruszenie prawa. Taki podział naruszeń prawa powoduje w praktyce organów nadzoru trudności interpretacyjne związane z kwalifikowaniem stwierdzonych uchybień jako istotnych lub nieistotnych. To organ nadzoru jest zobligowany przy ocenie legalności

wyrok WSA w Opolu z 19 XI 2020 r., sygn. akt II SA/Op 240/20, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

[24] Zob. K. Borówka, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018, s. 77; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 335.

[25] Art. 91 ust. 1 u.s.g.; art. 79 ust. 1 u.s.p.; art. 82 ust. 1 u.s.w.

[26] Art. 91 ust. 4 u.s.g.; art. 79 ust. 4 u.s.p.; art. 82 ust. 5 u.s.w.

danej uchwały, a w konsekwencji do ustalenia, czy badaną uchwałę wydano z nieistotnym, czy też istotnym naruszeniem obowiązujących przepisów, co wiąże się z koniecznością zastosowania odpowiednich środków nadzorczych. Ustawodawca nie definiuje pojęcia „istotnego" i „nieistotnego" naruszenia prawa. Nie przedstawiono również, nawet przykładowego, katalogu naruszeń, które odpowiadałyby przesłankom sprzeczności z prawem. Dlatego też organ nadzoru, oceniając legalność danego aktu, każdorazowo jest zobligowany ustalić rodzaj (charakter) naruszenia prawa i dokonać „kwalifikacji" naruszenia w zakresie jego istotności. Powinien mieć przy tym zawsze na względzie okoliczności konkretnego przypadku, a także skutki naruszenia.

Granica pomiędzy istotnym a nieistotnym naruszeniem[27] prawa jest niemożliwa do wytyczenia w sposób jednoznaczny. Należy podkreślić, że tylko istotne naruszenie prawa w uchwale lub zarządzeniu rodzi po stronie organu nadzoru obowiązek stwierdzenia nieważności. Jeśli jest ono nieistotne, to organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że akt wydano z naruszeniem prawa. W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, przyjmuje się, że za „istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich uchybień zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego, prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zatem nie każde naruszenie prawa prowadzi do nieważności aktu wydanego przez organ gminy. Dotyczy to wyłącznie naruszeń istotnych. Istotnym naruszeniem jest oczywista i bezpośrednia nieprawidłowość, w szczególności podjęcie aktu bez podstawy prawnej, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy naruszenia nie mają wpływu na treść aktu normatywnego. Nieistotne naruszenie odnosi się do sprawy mało znaczącej, niedotyczącej istoty zagadnienia[28].

---

[27] Bliżej na temat nieistotnego naruszenia prawa zob. Z. Kmieciak, *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*, „Samorząd Terytorialny" 1994 r, nr 3, s. 8–32.

[28] Wyrok WSA w Warszawie z 29 IX 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 897/20, LEX nr 3081418; por. M. Stahl, Z. Kmieciak, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1–2, s. 101–102.

W orzecznictwie sądów administracyjnych[29] wskazuje się, że od rozstrzygnięcia nadzorczego organu nadzoru należy odróżnić wskazanie, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Na rozgraniczenie tych dwóch środków działania organu nadzoru wskazuje art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że różnica między stwierdzeniem nieważności a wskazaniem na nieistotne naruszenie prawa polega na tym, iż organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały, pozbawiając ją mocy obowiązującej, o czym stanowi art. 91 ust. 1 u.s.g. W przypadku wskazania na nieistotne naruszenie prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.) organ nadzoru nie orzeka o mocy obowiązującej aktu, a wskazuje jedynie na uchybienia, które nie wpływają na obowiązywanie uchwały. Jest to zatem wyłącznie środek nadzorczy, niemający charakteru władczego, ale który ma jedynie znaczenie dla prawidłowości postępowania w przyszłych działaniach właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym, brak doprecyzowania przez ustawodawcę, co należy rozumieć przez istotne oraz nieistotne naruszenie prawa w działalności uchwałodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego, powoduje, że organy nadzoru zmuszone są posiłkować się w tym zakresie orzecznictwem sądów administracyjnych[30] oraz stanowiskami wyrażonymi w doktrynie. W doktrynie[31] podnosi się, że pojęcie nieistotnego naruszenia prawa, którym posługują się powołane przepisy ustaw ustrojowych, jest przykładem zwrotu nieostrego. Próbę przybliżenia znaczenia pojęcia „nieistotne naruszenie prawa" można przeprowadzić w drodze utworzenia otwartego katalogu wad prawnych aktów organów samorządowych, jakie powinny być uznane za istotne bądź nieistotne. Podejmując próbę interpretacji zwrotu „nieistotne naruszenie prawa", należy ustalić, jakie wnioski wynikają z reguł wykładni

[29] Zob. postanowienie NSA we Wrocławiu z 16 IV 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 2151/00, LEX nr 54845; por. też postanowienie WSA w Białymstoku z 28 XII 2016 r., sygn. akt I SA/Bk 1203/16, LEX nr 2180196; wyrok WSA w Łodzi z 18 VII 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 574/17, LEX nr 2335113; wyrok NSA z 17 IV 2018 r., sygn. akt II OSK 565/18, LEX nr 2494178; wyrok WSA w Poznaniu z 14 IV 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 150/21, LEX nr 3171731.

[30] Por. wyroki: NSA z 21 I 2020 r., sygn. akt I OSK 1585/18, LEX nr 3038148; NSA z 13 XI 2019 r., sygn. akt II OSK 3244/17, LEX nr 2772201; NSA z 3 IV 2019 r., sygn. akt II OSK 1464/17, LEX nr 2650474; WSA w Krakowie z 10 V 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 332/16, LEX nr 2056548; WSA w Szczecinie z 29 IV 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 1085/14, LEX nr 1711617; NSA z 17 XI 2005 r., sygn. akt I OSK 797/05, LEX nr 196724.

[31] P. Chmielnicki, *Akty nadzoru na działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 94–95 oraz literatura tam cytowana.

logiczno-językowej. Za nieistotne naruszenie prawa należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który ma wpływ na istotną treść aktu będącego przedmiotem oceny organu nadzoru.

Kolejna kwestia, która może budzić wątpliwości, to ta, czy organ nadzoru jest ograniczony terminem na wydanie wskazania nieistotnego naruszenia prawa. Ustawodawca w art. 91 ust. 4 u.s.g. nie określa przedziału czasowego, w którym organ nadzoru jest uprawniony do stwierdzenia, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Wydaje się, że termin ten wynosi 30 dni, mając na względzie systematykę przepisu. Podstawę takiego wniosku może stanowić literalne brzmienie art. 91 ust. 1 u.s.g., odnoszące się do kwestii stwierdzenia nieważności uchwały w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.

4. Ustawowe środki nadzorcze

Uprawnienia nadzorcze łączą się nierozerwalnie z obowiązkiem stosowania środków nadzoru w razie stwierdzenia występowania odpowiednich przesłanek ustawowych[32]. Środki nadzorcze, którymi dysponują organy nadzoru, zostały określone w ustrojowych ustawach samorządowych. Środki te można dzielić na takie, które organy nadzoru stosują wobec aktów prawnych wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego albo wobec organów tych jednostek. Ustawowe środki nadzorcze, którymi mogą dysponować organy nadzoru to:

– stwierdzenie nieważności (w całości lub w części) uchwały lub zarządzenia z powodu sprzeczności z prawem;

– skarga na uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego;

– wskazanie na nieistotne naruszenie prawa;

– wezwanie do zaprzestania naruszeń prawa przez organ wykonawczy oraz (w przypadku nieodnoszenia skutków przez wezwanie) wystąpienie z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie organu wykonawczego;

– wezwanie właściwego organu do podjęcia odpowiedniego aktu, odwołania ze stanowiska, rozwiązania umowy o pracę w przypadkach

[32] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 428.

enumeratywnie wymienionych w przepisach ustrojowych oraz wydanie zarządzenia zastępczego.

Mechanizmem umożliwiającym sprawowanie organom nadzoru funkcji nadzorczych jest nałożony przez ustawodawcę obowiązek doręczania aktów prawnych bezpośrednio do właściwego organu nadzoru. Podstawę prawną tych działań stanowią przepisy art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. oraz art. 81 u.s.w. Wójt zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy, podobnie starosta jest zobowiązany do doręczenia uchwał rady powiatu, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Z kolei marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa oraz uchwały zarządu województwa podlegające nadzorowi w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Ustawodawca nakłada obowiązek doręczenia uchwał w przedmiocie spraw finansowych do regionalnych izb obrachunkowych. Wójt jest zobowiązany doręczyć w terminie 7 dni do regionalnej izby obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Starosta przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, również w terminie 7 dni od podjęcia, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby. Marszałek województwa w tym samym terminie doręcza uchwały sejmiku objęte zakresem nadzoru izby.

Należy zwrócić uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w regulacjach ustawowych dotyczących obowiązku przekazywania do organu nadzoru zarządzeń (uchwał) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest jednoznaczne na gruncie u.s.g., które zarządzenia wójta podlegają nadzorowi, a które nie. Z kolei art. 90 ust. 2 u.s.g. stanowi, że wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Na gruncie przepisów u.s.g. pojawiają się niejasności, czy zarządzenia nieobjęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej powinny podlegać nadzorowi wojewody. Wątpliwości te rodzą się choćby na tle regulacji art. 91 ust. 1, zgodnie z którą uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Przepis ten nie określa zakresu tematycznego zarządzeń podlegających

nadzorowi, stanowi ogólnie o organie nadzoru. Na tym tle nie wiadomo, czy jest to celowe działanie ustawodawcy, czy też niedopatrzenie. W następstwie przywołanych uchybień w regulacjach ustawowych, należy wyrazić przekonanie, że niekonsekwencja w formułowaniu regulacji prawnych przez ustawodawcę może być źródłem zmniejszenia efektywności nadzoru.

Warto zaznaczyć, że pomimo wskazania przez ustawodawcę w art. 11 ust. 1 pkt 1–7 u.r.i.o. zakresu kompetencji regionalnych izb obrachunkowych po stronie jednostek samorządu terytorialnego występują wątpliwości, który organ nadzoru (wojewoda czy regionalna izba obrachunkowa) jest właściwy do merytorycznej oceny legalności uchwał organów stanowiących. Tytułem przykładu można wskazać, że w praktyce dotyczy to uchwały w przedmiocie budżetu obywatelskiego[33], zwanego też partycypacyjnym, uchwały dotyczącej opłat za gospodarowanie odpadami[34], uchwały w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie, jak również jednostkom podległym, oraz wskazania organu do tego uprawnionego, czy nawet uchwały w sprawie przyjęcia programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii[35].

5. Procedura nadzorcza

Regulacje ustawowe w przedmiocie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie określają sposobu prowadzenia postępowania nadzorczego, nie wskazują, jakie czynności należy podjąć w toku prowadzonego postępowania nadzorczego. Sam fakt odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. nie czyni z działań nadzorczych postępowania administracyjnego dotyczącego wydawania indywidulanych aktów. Przedmiot postępowania nadzorczego jest zupełnie inny niż przedmiot postępowania, o którym mowa w k.p.a., dlatego też postępowanie

[33] Por. A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, rozdział 4: *Właściwy organ nadzoru*, LEX/el.; zob. także wyrok WSA w Warszawie z 16 VII 2019 r., sygn. akt V SA/Wa 1097/19, LEX nr 3111840.

[34] Zob. wyrok NSA z 2 XII 2015 r., sygn. akt II FSK 415/14, LEX nr 1988740.

[35] Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 28 IX 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 930/16, LEX nr 2136193.

nadzorcze nie jest typowym postępowaniem administracyjnym. Jak zastrzegają regulacje ustaw samorządowych w postępowaniu nadzorczym, przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio, a zatem art. 6, art. 7, art. 10, art. 81 i art. 107 k.p.a. znajdują w postępowaniu nadzorczym jedynie odpowiednie zastosowanie.

Wymaga wskazania, że artykuł 12 u.r.i.o. wprowadza szczególne procedury nadzorcze oraz specyficzne akty nadzoru stosowane przez kolegia r.i.o. wyłącznie w odniesieniu do uchwał budżetowych. To szczególne postępowanie nie będzie miało zatem zastosowania do innych rodzajów aktów objętych nadzorem r.i.o. Wprowadzenie odmiennego trybu przewidzianego w treści tego przepisu uzasadnione jest przede wszystkim charakterem prawnym i rolą, jaką odgrywa uchwała budżetowa w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Przy badaniu uchwał w tym przedmiocie kolegium r.i.o. jest zobowiązane do przeprowadzenia postępowania w dwóch etapach. W pierwszym etapie następuje badanie treści uchwały. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kolegium wskazuje termin i sposób ich usunięcia, a organ właściwy ma możliwość skorygowania wskazanych w treści uchwały budżetowej naruszeń prawa. Wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia zawiesza bieg 30-dniowego terminu nadzorczego na okres nie dłuższy niż 30 dni. W przypadku gdyby nie zostały wprowadzone zalecane zmiany w uchwale budżetowej, wówczas rozpoczyna się drugi etap, w którym może dojść do zastosowania sankcji nieważności badanej uchwały w całości lub w części[36].

W świetle efektywności nadzoru nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego analiza przepisu art. 12 u.r.i.o. prowadzi do wniosku, że wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnego trybu postępowania nadzorczego można uznać za uzasadnione, w głównej mierze w związku z charakterem prawnym i rolą, jaką odgrywa uchwała budżetowa w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym.

Z praktyki nadzorczej wynika, że ocena legalności uchwały polega na obowiązku sprawdzenia przede wszystkim, czy istnieje podstawa prawna do podjęcia uchwały, oraz na ustaleniu, czy przy podejmowaniu uchwały nie doszło do naruszenia norm prawa materialnego oraz przepisów

[36] M. Stec et al., *Art. 12*, w: *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, pod red. M. Steca, Warszawa 2010, LEX/el.

proceduralnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wskazał, że realizacja kompetencji organu nadzoru, którym jest regionalna izba obrachunkowa, ze swej istoty musi obejmować analizę nie tylko samych przepisów ustaw i badanej uchwały, lecz także innych dokumentów, które pozwolą ocenić, czy doszło do sytuacji uzasadniającej stwierdzenie nieważności uchwały[37]. Jak zaznacza się w orzecznictwie sądów administracyjnych[38], celem rozstrzygnięcia nadzorczego jest ocena zgodności uchwały lub zarządzenia organu gminy z prawem materialnym oraz przepisami ustrojowymi, a nie z przepisami k.p.a. regulującymi postępowanie w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Regulacje k.p.a. co do zasady nie mają zastosowania w procedurze podejmowania uchwały lub wydawania zarządzenia.

W toku czynności wyjaśniających związanych z badaniem legalności uchwały czy zarządzenia organy nadzoru, w oparciu o art. 88 u.s.g., mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych[39]. Od kogo natomiast organy nadzoru mogą żądać tych informacji i danych – nie wiadomo, ponieważ ustawodawca na ten temat milczy. Akt nadzoru jest zawsze aktem organu nadzorczego skierowanym do gminy, jako podmiotu poddanego nadzorowi, należy więc przyjąć, że jedynie organy gminy są legitymowane do udzielenia tych informacji i danych[40].

W ramach postępowania nadzorczego prowadzonego przez organy nadzoru, przy ocenie legalności uchwał lub zarządzeń, można wskazać na pewien ciąg działań organu oraz podejmowanie szeregu czynności faktycznych w trakcie procesu nadzorczego. Z uwagi na brak szczegółowych regulacji ustawowych w tym zakresie wojewodowie stosują zróżnicowane procedury prowadzenia postępowań nadzorczych. Wymóg stosowania w postępowaniu nadzorczym odpowiednio przepisów k.p.a., przewidziany w ustawach samorządowych, powoduje problemy interpretacyjne, które nie służą efektywności działań organów nadzorczych.

---

[37] Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 8 III 2007 r., sygn. akt I SA/Rz 647/06, CBOSA; tak też B. Dolnicki, *Art. 88*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, LEX/el.

[38] Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 VIII 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 491/19, LEX nr 2722946.

[39] Analogiczne rozwiązania w stosunku do powiatu i samorządu województwa wynikają odpowiednio z art. 79 u.s.p. i art. 82 u.s.w.

[40] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 484.

Przedstawiciele doktryny wskazują, że można wyróżnić fazę wszczęcia postępowania, obejmującą wstępną ocenę aktu prawnego przedłożonego organowi nadzoru. Organ nadzoru ustala, czy akt ten jest objęty jego właściwością, czy tekst uchwały lub zarządzenia jest kompletny, czy zostały dołączone wszystkie dokumenty niezbędne do oceny prawnej. W tej fazie organ nadzoru może wydać postanowienie np. o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia oraz zawiadamia o wszczęciu postępowania nadzorczego w sytuacji, gdy zachodzi uzasadniony zarzut, że akt istotnie narusza prawo. Sam fakt wszczęcia postępowania nadzorczego nie oznacza jeszcze, że nastąpi stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia. Kolejna faza obejmuje czynności wyjaśniające, m.in. gromadzenie materiału dowodowego, występowanie do organów jednostek samorządu terytorialnego o doręczenie informacji lub dokumentów niezbędnych do oceny legalności danego aktu. Organ nadzoru może też na tym etapie przeprowadzić analizę procedury głosowania oraz zapoznać się z nagraniami obrad organów stanowiących. W tej fazie można także wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia, jeśli organ nie uczynił tego na etapie wcześniejszym. Ostatnia faza – to faza rozstrzygania, czyli organ nadzoru podsumowuje zebrany w sprawie materiał, dokonuje wnioskowania prawnego, któremu organ nadzoru daje wyraz, wydając rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w całości lub w części, gdy istotnie narusza prawo. Organ może też wydać wskazanie na nieistotne naruszenie prawa albo umarza wszczęte postępowanie nadzorcze[41]. Do umorzenia postępowania nadzorczego może dojść z dwóch powodów. Po pierwsze w sytuacji, gdy organ nadzoru nie stwierdzi istotnych wad prawnych, które stanowiłyby podstawę do stwierdzenia nieważności, może to postępowanie umorzyć, nawet przed upływem 30-dniowego terminu. Po drugie, w zupełnie odmiennej sytuacji, jeżeli organ nadzoru nie wyda rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na upływ terminu, mimo że uchwała kwalifikuje się do stwierdzenia jej nieważności.

Uwzględniając fakt, że ustawodawca obliguje organy nadzoru do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., to zasady postępowania wojewodów w zakresie umarzania postępowania nadzorczego są

[41] Szerzej na temat charakteru postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub postępowania zob. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru na działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 238–244; zob. też. idem, *Art. 91*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, wyd. 4, Warszawa 2010, LEX/el.

niejednolite. Taki stan stwarza sytuacje, że jedni wojewodowie umarzają wszczęte postępowanie nadzorcze i wydają decyzje o umorzeniu postępowania nadzorczego. Z kolei część wojewodów po zawiadomieniu jednostki samorządu terytorialnego o wszczęciu postępowania nadzorczego wobec danej uchwały lub zarządzenia, w przypadku odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie wydaje takiej decyzji.

W kontekście efektywność działań nadzorczych, zmierzających do ujednolicenia trybu postępowania wojewodów, należy dojść do wniosku, że zasadne byłoby podjęcie działań legislacyjnych i ustalenie przez ustawodawcę zasad dotyczących procedury nadzorczej, choćby odpowiednie rozwiązanie kwestii wydawania decyzji o umorzeniu postępowania nadzorczego.

Tak zwany bieżący nadzór wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprowadza się przede wszystkim do oceny legalności uchwał podjętych przez organy stanowiące, a w konsekwencji do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność badanych aktów. Rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi podstawowy rodzaj aktu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Jest to środek nadzorczy o charakterze władczym, merytorycznym, korygujący niezgodne z prawem działanie organów samorządowych. Działaniem organu administracji, które kryje się pod pojęciem „rozstrzygnięcia nadzorczego", jest stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu, czyli pozbawienie aktu wydanego przez organ samorządowy mocy prawnej. Jest to typowe działanie nadzorcze o charakterze następczym, weryfikacyjne[42]. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że akt ten stanowi podstawowy instrument nadzoru sprawowanego przez wojewodę. Zasadnicza rola, jaką przypisywać trzeba temu rozstrzygnięciu, wynika zarówno z przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji nadzoru weryfikującego działalność samorządu terytorialnego, znajdującego swoje potwierdzenie w systematyce ustawy, jak i z częstotliwości posługiwania się tym instrumentem przez wojewodów. Znajduje to z kolei swoje odbicie w orzecznictwie sądów administracyjnych, rozpatrujących skargi organów jednostek samorządu terytorialnego na podjęte przez organy nadzoru rozstrzygnięcia nadzorcze[43].

[42] P. Chmielnicki, *Akty nadzoru…*, s. 54.

[43] Postanowienie NSA z 22 X 2008 r., sygn. akt II OSK 839/08, LEX nr 565665.

Należy podkreślić, że rozstrzygnięcie nadzorcze ma deklaratoryjny charakter[44], albowiem organ nadzoru jedynie stwierdza w nim, że dany akt (uchwała lub zarządzenie) jest dotknięty nieważnością, natomiast sama istotna sprzeczność z przepisami prawa powoduje, że z mocy prawa akt taki jest nieważny. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 grudnia 2003 r. uznał, że: „[s]twierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki *ex tunc* – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna"[45].

Organ nadzoru, oceniając przedmiot nadzoru, może zachować się następująco: (1) w terminie 30 dni od dnia doręczenia stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia w całości lub w części, albo (2) ogranicza się do stwierdzenia, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa mającym charakter naruszenia „nieistotnego", albo (3) nie wydaje żadnego aktu wobec przedmiotu nadzoru, co świadczy o jego legalności. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W rozstrzygnięciu nadzorczym organ nadzoru, obok powołania w podstawie prawnej art. 91 ust. 1 u.s.g.[46], powinien określić przepisy, z którymi kwestionowana uchwała jest niezgodna i wykazać naruszenie prawa, wskazując na wykładnię przepisu prawa i jego właściwe zastosowanie. Organ nadzoru powinien w rozstrzygnięciu nadzorczym przeprowadzić analizę naruszenia przepisów prawa. Zaznaczyć należy, że przesłanki działania organu nadzoru muszą zostać wyrażone wprost i nie mogą być przedmiotem dociekań. Organ nadzoru powinien wskazać naruszenie prawa, zawierając w uzasadnieniu prawnym wykładnię przepisu prawa i jego zastosowanie do danego rozwiązania przyjętego w akcie organu gminy. Organ nadzoru powinien

[44] Zauważyć należy, że w kwestii deklaratoryjnego charakteru rozstrzygnięcia nadzorczego ukształtowana jest jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych: zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 VI 2017 r., sygn. akt II SA/Go 330/17, LEX nr 2313796; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 XI 2018 r., sygn. akt II SA/Go 559/18, LEX nr 2580778; wyrok WSA w Łodzi z 8 I 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 1206/15, LEX nr 1970236; wyrok WSA w Łodzi z 12 II 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 971/20, LEX nr 3129103.
Poglądy doktryny w tej kwestii również są prezentowane jednolicie, zob. np. B. Dolnicki, *Art. 79*, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2020, LEX/el; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 266.

[45] Zob. wyrok TK z 9 XII 2003 r., sygn. akt P 9/02 (Dz.U. Nr 218, poz. 2151).

[46] Analogicznie, jeśli uchwała jest podjęta przez organ powiatu – art. 79 ust. 1 u.s.p. lub organ samorządu województwa – art. 82 ust. 1 u.s.w.

także zawrzeć w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wywód dotyczący rodzaju naruszenia prawa. Prawidłowe sporządzenie uzasadnienia aktu nadzoru umożliwia sądową kontrolę czynności aktu nadzoru i jest warunkiem uznania tego aktu za zgodny z prawem[47].

Organ nadzoru, wydając rozstrzygnięcie nadzorcze, ma obowiązek uwzględniać stan prawny obowiązujący w dacie wydania ocenianego aktu. Wojewoda nie zastępuje treści uchwały lub zarządzenia treścią własnego rozstrzygnięcia, ale pozbawia akt mocy obowiązującej. Organ nadzoru działa więc „kasacyjnie", tak jak sąd administracyjny[48].

W kontekście lepszej efektywności nadzoru nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego należy zaakcentować rolę, jaką odgrywa prawidłowe sporządzenie uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność konkretnej uchwały lub zarządzenia. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[49] określa, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 13 pkt 8a). Przepis ten nie jest należycie przez ustawodawcę doprecyzowany, z uwagi na fakt, że z jego treści nie wynika wprost, czy należy publikować wyłącznie rozstrzygnięcia nadzorcze prawomocne, czy również te nieprawomocne. Ponadto wymaga odnotowania, że ustawodawca nie przewiduje ogłaszania wyroków sądów uwzględniających skargi na ogłoszone rozstrzygnięcia nadzorcze, które zostały zaskarżone do sądu administracyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego.

Warto wskazać, że publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzygnięć nadzorczych może stanowić cenne źródło informacji, chociażby dla organów jednostek samorządu terytorialnego, i umożliwia poszerzanie wiedzy o naruszonych przepisach i przyczynach zakwestionowania przez wojewodów aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie przyjmuje się, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z uwagi na konieczność opatrzenia go uzasadnieniem faktycznym i prawnym, musi jednoznacznie wskazywać, jaki przepis został uchwałą naruszony i na czym polega

[47] Por. wyrok WSA w Gdańsku z 18 VII 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 368/19; wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 XII 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 846/19; wyrok WSA w Gliwicach z 18 XI 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 832/19, CBOSA.

[48] P. Chmielnicki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 września 2003 r., II SA/Wr 854/03*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 7–8, s. 125–131.

[49] Ustawa z dnia 20 VII 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1461), dalej „ustawa o ogłaszaniu aktów".

owo naruszenie[50]. Niewątpliwie doniosłą funkcję spełnia treść uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego, co powinno stanowić czynnik zapobiegawczy (profilaktyczny) na przyszłość dla organów stanowiących. Uzasadnienie, jako konieczny element rozstrzygnięcia nadzorczego, jest istotne także ze względu na zasady postępowania wynikające z k.p.a., które w sposób odpowiedni należy stosować w postępowaniu nadzorczym. Obowiązek uzasadniania rozstrzygnięcia powiązany jest z zasadą przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.).

Konkludując, treść uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego winna spełniać funkcję edukacyjną w stosunku do adresatów, czyli organów jednostek samorządu terytorialnego, oraz dla innych podmiotów, a także, jak już wcześniej wspomniano, powinna umożliwiać kontrolę poprawności aktu nadzoru przez sąd administracyjny. Niemniej jednak, możliwość zaznajomienia się z treścią poszczególnych rozstrzygnięć nadzorczych nie gwarantuje jeszcze, że organy stanowiące będą podejmować poprawne uchwały – pozostaje mieć na uwadze również czynnik ludzki. To fachowość, wiedza i doświadczenie osób przygotowujących i odpowiedzialnych za treść aktów prawnych w jednostkach samorządu terytorialnego, także mogą przyczynić się do jakości tworzonego prawa przez samorząd lokalny.

6. Skarga jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzorczy

Z punktu widzenia poruszanej problematyki jedynie sygnalizacyjnie należałoby zauważyć, że obok nadzoru nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, istotne znaczenie ma także sądowa kontrola działalności administracji publicznej. Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, a także na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Skarga jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, a w konsekwencji sądowa kontrola aktów nadzoru, nie mieści się w zakresie

[50] Wyrok WSA w Łodzi z 9 III 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 62/23, LEX nr 3514031.

tematycznym niniejszego artykułu, jednakże skarga ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia efektywności nadzoru.

Kontrolę sądową aktów administracji publicznej należy nie tylko ujmować w sferze zapewnienia zgodności z prawem działań uchwałodawczych organów jednostek samorządu terytorialnego, lecz także zaliczyć ją do prawnych środków ochrony samodzielności samorządu terytorialnego[51]. Wydanie przez organ nadzoru rozstrzygnięć nadzorczych i innych aktów nadzoru w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia powoduje powstanie możliwości wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego[52]. Tym samym ustawodawca wyposaża jednostki samorządu terytorialnego, które chcą bronić swej samodzielności przed sądami administracyjnymi, w legitymację do złożenia skargi na akt nadzorczy. Jednostki samorządu terytorialnego, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencje zostały naruszone, mają zatem możliwość obrony swoich interesów na drodze sądowoadministracyjnej.

Rozstrzygnięcia organów nadzoru podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia[53]. Legitymację do złożenia takiej skargi mają gmina lub związek międzygminny, powiat lub związek powiatów oraz województwo, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Przepis art. 148 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[54] określa skutki zaskarżenia aktu nadzoru do sądu administracyjnego. W sytuacji uwzględnienia skargi na akt nadzoru sąd administracyjny uchyla akt nadzoru w całości lub w części. Natomiast jeśli sąd dokonana kontroli zaskarżonego aktu nadzoru i stwierdzi brak naruszenia prawa, zarówno materialnego, jak i procesowego, wówczas sąd administracyjny wydaje wyrok oddalający skargę na akt nadzoru.

Wobec powyższego, należy uznać, że postępowanie sądowoadministracyjne może mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia efektywności nadzoru administracyjnego, albowiem celem kontroli sądu

---

[51] *Samorząd terytorialny w Polsce*, pod red. J.P. Tarno, Warszawa 2002, s. 265.

[52] P. Chmielnicki, *Akty nadzoru…*, Warszawa 2006, s. 142.

[53] Zob. art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. i art. 86 ust. 1 u.s.w.

[54] Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1634), dalej „p.p.s.a.".

administracyjnego jest przecież eliminowanie z obrotu prawnego wadliwych aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny, rozpoznając skargę na akt nadzoru, może stwierdzić, że akt ten jest niezgodny z przepisami prawa, obowiązany jest wtedy skargę uwzględnić i zaskarżony akt nadzoru uchylić. Uwzględnienie skargi nie polega więc na stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu ani też na uznaniu, że został wydany z naruszeniem prawa, lecz stosownie do przepisu art. 148 p.p.s.a. polega na uchyleniu aktu nadzoru w całości lub w części.

7. Skarga organu nadzoru na uchwałę lub zarządzenie

Jeśli w terminie 30 dni od doręczenia uchwały lub zarządzenia organ nadzoru nie stwierdzi nieważności tego aktu, to po upływie tego terminu może to zrobić wyłącznie sąd administracyjny, na skutek wniesienia skargi przez organ nadzoru. Oznacza to, że kompetencja organu nadzoru do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z upływem 30-dniowego terminu wygasa[55]. Wskazany w art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust.1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w. termin 30 dni jest terminem materialnym, prekluzyjnym (zawitym), określa okres, po upływie którego organ nadzoru nie może skorzystać z przysługujących mu kompetencji nadzorczych. Termin ten jest liczony od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia organowi nadzoru.

Ustawodawca w przepisach ustaw ustrojowych[56] nie zawarł postanowień dotyczących przesłanek wniesienia skargi do sądu, poza jednym warunkiem, który odnosi się do upływu terminu pozwalającego organowi nadzoru na samodzielne wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego. Ustawodawca nie ogranicza możliwości zaskarżenia uchwały przez organ nadzoru do sądu administracyjnego żadnym terminem. W konsekwencji, jeśli od podjęcia uchwały minęło nawet kilka lat, to na gruncie obecnie obowiązujących przepisów organ nadzoru może skierować skargę do sądu w każdym momencie.

Analizując polskie regulacje prawne odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w kontekście efektywności nadzoru oraz kontroli sądowoadministracyjnej, należy zwrócić uwagę na odmienne skutki samodzielnego uchylenia uchwały własnej przez organ

[55] Por. art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82c ust. 1 u.s.w.

[56] Art. 93 u.s.g.; art. 81 u.s.p.; art. 82c u.s.w.

samorządu terytorialnego od stwierdzenia nieważności uchwały przez sąd administracyjny. Uchylenie uchwały własnej przez organ samorządu terytorialnego eliminuje ją z obrotu prawnego z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej. Z kolei orzeczenie przez sąd administracyjny o stwierdzeniu nieważności uchwały powoduje usunięcie z obrotu prawnego tego aktu od daty, w której zaczął obowiązywać. Należy pamiętać, że zastosowanie sankcji nieważności ma tę konsekwencję, że uchwała nie wywołuje skutku prawnego od samego początku jej obowiązywania. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały na mocy orzeczenia sądu administracyjnego eliminuje ją z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tworząc stan, w jakim uznana za nieważną uchwała nigdy nie weszłaby do obrotu prawnego.

Na gruncie obowiązujących przepisów dopuszczalne jest zaskarżenie i poddanie kontroli sądowoadministracyjnej uchwał wyeliminowanych z obrotu prawnego przez jednostki samorządu terytorialnego (np. w wyniku zmiany lub ich uchylenia). W tym zakresie istnieje ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych[57]. Sądy stoją na stanowisku, że pomimo iż zaskarżona uchwała w momencie orzekania przez sąd stanowi już nieobowiązujący akt prawny, to uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania przed sądem administracyjnym. Uchylenie uchwały własnej wywołuje skutki prawne na przyszłość (*ex nunc*), co oznacza, że od daty, w której ta uchwała weszła do obrotu prawnego, do dnia jej uchylenia wywoływała skutki prawne. Z kolei stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części na mocy wyroku sądu administracyjnego następuje wówczas, gdy uchwała albo poszczególne jej regulacje naruszają prawo w sposób istotny, a tym samym rozstrzygnięcie sądu wywołuje skutek *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną. W judykaturze[58] przyjmuje się także, że w przypadku ustalenia, że dana uchwała istotnie narusza prawo, to jedynie wyrok stwierdzający nieważność takiej uchwały, na podstawie art. 147 p.p.s.a., stanowi jedyną możliwość wyeliminowania skutków, jakie akt ten mógł wywołać w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok wywiera skutek prawny z mocą od dnia podjęcia

[57] Por. wyrok NSA z 27 VII 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, LEX nr 384291; wyrok NSA z 24 V 2007 r., sygn. akt II OSK 233/07, LEX nr 334309; wyrok NSA z 13 IX 2006 r., sygn. akt II OSK 58/06, LEX nr 320905; wyrok WSA w Gliwicach z 2 IV 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 18/14, LEX nr 1454752; wyrok WSA w Lublinie z 26 III 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 92/13, LEX nr 1299543.

[58] Por. np. wyrok WSA w Łodzi z 5 III 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1069/12, CBOSA.

uchwały (*ex tunc*). Jednostce samorządu terytorialnego natomiast nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu, wyłączona jest zatem możliwość skorzystania przez ten organ z instytucji autokontroli, przewidzianej w art. 54 § 3 p.p.s.a.

8. Postępowanie sądowoadministracyjne inicjowane przez mieszkańców wspólnoty samorządowej lub prokuraturę

Możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego uchwał i zarządzeń przez uprawniony podmiot jest rodzajem kontroli sądowej, która może wpływać na poprawę jakości funkcjonowania samorządu terytorialnego. W tym trybie podmiot może zainicjować postępowanie sądowoadministracyjne, w którym sąd sprawdza – tylko i wyłącznie pod względem zgodności z prawem – dany, zaskarżony przejaw działalności samorządowej[59]. Wynika to wprost z art. 101 i art. 101a u.s.g. – w odniesieniu do uchwał rady gminy, z art. 87 i art. 88 u.s.p. – w odniesieniu do uchwał organów powiatu oraz z art. 90 i art. 91 u.s.w. – w odniesieniu do uchwał organów województwa. Stosownie do brzmienia art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Ustawodawca wskazuje także, że skargę na uchwałę lub zarządzenie można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Analogiczne rozwiązanie zostało zawarte w ustawie o samorządzie powiatowym. Literalne brzmienie przepisów ustawy o samorządzie województwa, w odróżnieniu od pozostałych ustaw samorządowych, sugeruje, że ustawodawca dopuszcza możliwość składania skarg nie na wszystkie uchwały organów województwa, tylko na te, które stanowią akt prawa miejscowego wydany w sprawie z zakresu administracji publicznej[60]. Jak trafnie zauważa A. Wierzbica, potwierdzeniem celowości takiego zabiegu ustawodawczego, świadomie ograniczającego zakres przedmiotowy skarg, może być umiejscowienie przepisów dopuszczających

[59] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 513.

[60] A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 388.

możliwość wniesienia skargi, tj. art. 90 i art. 91 u.s.w.[61] W pozostałych ustawach samorządowych przepisy legitymujące do zaskarżania zarządzeń wójta względnie uchwał rady gminy, rady powiatu i zarządu powiatu zawarto w rozdziałach regulujących kwestie dotyczące nadzoru nad działalnością gminy i odpowiednio nad działalnością powiatu. Wydaje się, że taki stan rzeczy może oznaczać, że celowym działaniem ustawodawcy było zróżnicowanie zakresu przedmiotowego skarg na uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego i zawężenie tego zakresu w przypadku samorządowego województwa wyłącznie do aktów prawa miejscowego wydanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wykazane zróżnicowanie obejmuje zaskarżanie uchwał będących aktami prawa miejscowego na poziomie województwa samorządowego, podczas gdy na poziomie gminy i powiatu zakres przedmiotowy skargi jest szerszy i może dotyczyć wszelkich uchwał oraz zarządzeń. W praktyce wydaje się, że przywilej taki może być trudny do realizacji przez niską świadomość społeczną w interpretacji, czy uchwała stanowi akt prawa miejscowego, czy też jest uchwałą zwykłą, co w efekcie może skutkować trudnościami w stosowaniu tychże przepisów. Tym samym, niespójność regulacji pomiędzy poszczególnymi ustawami ustrojowymi rodzi wątpliwości o charakterze interpretacyjnym, a w konsekwencji może mieć wpływ na obniżenie efektywności kontroli sądowoadministracyjnej.

Odrębną kwestią, którą należy poruszyć, jest angażowanie sądu administracyjnego przez prokuratora, który dostrzegając naruszenie prawa w postanowieniach konkretnej uchwały, kieruje skargę sądowoadministracyjną o stwierdzenie jej nieważności. Przepis art. 8 § 1 p.p.s.a. stanowi, że Prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

Oceniając regulacje ustawowe dotyczące efektywności nadzoru sprawowanego przez konstytucyjne organy nadzorcze, należy dostrzec, że na podstawie art. 50 ust. 1 p.p.s.a. ustawodawca daje legitymację do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu

[61] Normy te znajdują się w rozdziale 8 u.s.w. zatytułowanym „Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa".

jednostki samorządu terytorialnego każdemu, kto ma w tym interes prawny, prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka oraz organizacjom społecznym w zakresie ich statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli organizacja brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Ponadto należy zwrócić uwagę na treść art. 70 Prawa o prokuraturze[62], który stanowi, że jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Prokuratura korzysta z wyrażonego *expressis verbis* uprawnienia. Daje się zaobserwować w praktyce, że w ostatnich latach skargi prokuratorów na akty prawa miejscowego, zwłaszcza w konkretnej tematyce uchwał, dotyczących np. regulaminów utrzymania czystości i porządku, statutów jednostek pomocniczych, regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów na obszarze powiatu, są bardzo liczne[63].

Z uwagi na wskazane regulacje niewątpliwie kompetencja do podejmowania działań w obszarze legalności aktów prawa miejscowego prokuratorowi przysługuje. Jednakże trudno jest uzasadnić powody aktywności prokuratury i dlaczego dostrzegalna jest selektywność działań w konkretnym zakresie tematycznym skarżonych uchwał.

Aczkolwiek respektując działania prokuratora w oparciu o upoważnienie wynikające z art. 70 Pr.o.p., należy stanowczo podkreślić, że Konstytucja RP i ustawodawstwo w kwestii nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego enumeratywnie określają organy

[62] Ustawa z dnia 28 I 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1360 ze zm.), dalej „Pr.o.p.".

[63] Na podstawie badanej próby ustalonej w oparciu o wydane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach prawomocne wyroki w okresie od 1 I 2019 r. do 30 V 2021 r., w sprawach ze skarg prokuratorów na uchwały rad gmin i rad miast ustalono, że Sąd ten orzekał w 44 sprawach, w tym w 39 stwierdził nieważność skarżonej uchwały, w 3 sprawach stwierdził nieważność uchwały w części, a w pozostałym zakresie oddalił skargę prokuratora, w 2 sprawach skarga prokuratora została oddalona (źródło: badania własne na podstawie danych Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query).

uprawnione do wykonywania nadzoru. Organy nadzoru zostały wyposażone przez ustawodawcę w instrumenty i środki nadzorcze. Konstytucja RP nie zawiera z kolei żadnych szczegółowych postanowień dotyczących działania i zadań prokuratury. Natomiast w myśl art. 2 Pr.o.p. prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Analiza orzecznictwa sądowego, jakie wykształciło się na kanwie przepisów uprawniających prokuratora do zaskarżania uchwał, dowodzi, że „[w] sytuacji gdy w ocenie prokuratora, będącego strażnikiem praworządności, zachodzi niezgodność z prawem aktu organu samorządu terytorialnego, powinien on w pierwszej kolejności wystąpić do organu, który wydał taki akt, z wnioskiem o jego uchylenie lub zmianę bądź też z wnioskiem o jego uchylenie do właściwego organu nadzoru. Wynika to wprost ze sformułowania «prokurator zawraca się», które to sformułowanie nie pozostawia dowolności w działaniu prokuratora, lecz niejako nakazuje mu wystąpienie ze stosownym wnioskiem do właściwych organów, celem usunięcia niezgodności z prawem zapisów danego aktu. Dopiero w dalszej części tego przepisu ustawodawca wskazał, że «prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego», a zatem skarga do sądu administracyjnego powinna być ostatecznością, kiedy inne przewidziane w tym przepisie środki przysługujące prokuratorowi nie przyniosą oczekiwanych, w jego ocenie, rezultatów”[64]. Opierając się na literalnym brzmieniu przepisu art. 70 Pr.o.p., należy stwierdzić, że ustawodawca określa względem prokuratora mechanizm w aspekcie kolejności działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w uchwale.

Mając na uwadze intensywność działań prokuratorów w obszarze legalności aktów prawa miejscowego i kierowaniu skarg do sądów administracyjnych, *de lege ferenda* należy postulować interwencję ustawodawcy w celu unormowania potrzeby sygnalizowania tego faktu organom nadzoru. Wydaje się, że ustawa w tej materii mogłaby stanowić o powiadamianiu w formie pisemnej wojewody i regionalnej izby obrachunkowej o skierowaniu przez prokuratora skargi na daną uchwałę do sądu administracyjnego, albo skarga złożona do sądu mogłaby być jednocześnie skierowana do wiadomości właściwego organu nadzoru.

[64] Wyrok WSA w Białymstoku z 10 XI 2021 r., sygn. akt I SA/Bk 464/21, LEX nr 3259204.

9. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w świetle wyników kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli

Mając na względzie dotychczasowe uwagi wyrażone na gruncie analizy przepisów ustrojowych związanych z funkcjonowaniem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, trzeba zwrócić uwagę na raport przestawiający wyniki kontroli NIK. Kontrola dotyczyła nadzoru wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2019 (I kw.) i została przeprowadzona w sześciu Urzędach Wojewódzkich: Kujawsko-Pomorskim, Lubelskim, Łódzkim, Śląskim, Świętokrzyskim i Zachodniopomorskim.

W raporcie[65] w ogólnym wyniku stwierdzono, że wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, nie zawsze w sposób rzetelny i zgodny z prawem wywiązywali się z ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Wykazano, że wykonując zadania związane z nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego, wojewodowie niejednolicie oceniali zgodność z prawem uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, regulujących tę samą sferę działalności. Niektóre z tych uchwał zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym, stwierdzającym ich nieważność z powodu niezgodności z prawem, natomiast inne, naruszające te same przepisy prawa, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały nadal, jako zgodne z prawem. Organ kontrolny wykazał również, że wojewodowie (z wyjątkiem Wojewody Świętokrzyskiego) stosowali praktykę odstępowania od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku zobowiązania się jednostki samorządu terytorialnego do dokonania zmiany lub uchylenia wadliwego aktu we własnym zakresie. W istocie oznaczało to zrzeczenie się ustawowych kompetencji przez organ nadzoru, który zobowiązany jest w przypadku każdego stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przez badany akt do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Skutkiem takiej praktyki było funkcjonowanie w obrocie prawnym, niekiedy przez okres nawet wielu miesięcy, aktów niezgodnych z prawem. W trzech urzędach wojewódzkich ogłaszano uchwały rad gmin w wojewódzkich dziennikach urzędowych dopiero

[65] Raport NIK, https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/19/103/ (dostęp: 3 IX 2023).

po uprzedniej ich kontroli w trybie nadzorczym, co naruszało ustawowy wymóg niezwłoczności ogłaszania aktów normatywnych.

Stosowana przez wojewodów procedura prowadzenia postępowań nadzorczych była zróżnicowana, co wynikało z braku odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego. Przewidziany w ustawach samorządowych wymóg stosowania w tym postępowaniu odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego powodował wiele trudności interpretacyjnych. Stwierdzono, że powstawaniu nieprawidłowości sprzyjały: niedostosowanie liczby pracowników skontrolowanych urzędów wojewódzkich do zakresu powierzonych im zadań dotyczących oceny zgodności z prawem aktów prawa przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz słabość systemu nadzoru nad prawidłowością realizacji tych zadań.

Ostatecznie NIK ocenia pozytywnie podejmowanie przez wojewodów w latach 2017–2019 (I kw.) działań prewencyjnych i wspierających wobec jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego.

We wnioskach ujętych w raporcie, skierowanych m.in. do Prezesa Rady Ministrów, określono, że wyniki kontroli wskazują, że treść art. 91 ust. 5 u.s.g., zobowiązującego do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym, oraz samo jego stosowanie nastręcza wielu problemów interpretacyjnych, czego dowodzi zróżnicowana praktyka organów nadzoru. Zdaniem NIK zasadne jest rozważenie odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego, które zastąpiłoby lub uzupełniło normę wskazanego artykułu, np. o taksatywne wyliczenie przepisów k.p.a., które znajdują zastosowanie w postępowaniu nadzorczym. Wyznaczenie za pomocą norm prawnych granic ingerencji organu nadzoru w postępowaniu nadzorczym jest niezbędne do ochrony konstytucyjnej i ustawowej wartości, którą jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto kontrola wykazała, że w wojewódzkich dziennikach urzędowych ogłaszane były zarówno rozstrzygnięcia nadzorcze prawomocne, jak i te, które zostały zaskarżone do sądu administracyjnego. Wobec nieujęcia w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów wyroków sądów uwzględniających skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów niezbędne jest, zdaniem NIK, doprecyzowanie w tym przepisie, że publikacji podlegają tylko rozstrzygnięcia prawomocne lub rozszerzenie katalogu aktów o wyroki sądów uwzględniające skargi na ogłoszone rozstrzygnięcia.

NIK w raporcie wnioskuje o podjęcie przez wojewodów niezbędnych działań organizacyjnych, mających na celu zapewnienie terminowej i prawidłowej realizacji zadań z zakresu nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym jednolitości ocen aktów prawa miejscowego, w szczególności poprzez:

– zapewnienie niezbędnych warunków organizacyjnych i zasobów kadrowych potrzebnych do właściwej realizacji przedmiotowego zadania;

– zorganizowanie skutecznego systemu nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań.

Wyniki kontroli jednoznacznie wskazują, że postępowanie wojewodów przy ocenie legalności uchwał i prowadzeniu postępowań nadzorczych jest niejednolite. W różny sposób następuje również odstąpienie przez organ nadzoru od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, po uprzednim wszczęciu procedury w tym zakresie. W wynikach kontroli wskazano, że nie każdy wojewoda kończył w sposób formalny wszczęte postępowanie nadzorcze w drodze wydania decyzji o jego umorzeniu. Wskazane uchybienia wojewodów w sprawowaniu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, które związane są z niejasnością przepisów ustawowych dotyczących procedury nadzoru, świadczą o nieefektywności nadzoru nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

Należy wskazać, że na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[66] Prezes NIK może wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Stanowisko wraz z uzasadnieniem Prezes Rady Ministrów przedkłada Marszałkowi Sejmu w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku. W przypadku uznania w stanowisku potrzeby zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa określa się termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów. Niewątpliwie uzyskane rezultaty wyników kontroli dają ustawodawcy doskonałe źródło do podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych zmierzających do opracowania zmian w samorządowych ustawach ustrojowych w przepisach dotyczących nadzoru nad jednostkami

[66] Por. wyrok WSA w Kielcach z 7 VII 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 319/20, LEX nr 3039339.

samorządu terytorialnego. Wprowadzenie właściwych, jasnych regulacji ustawowych i doprecyzowanie przepisów dotyczących postępowania nadzorczego mogą wpłynąć pozytywnie na efektywność sprawowanego nadzoru przez właściwe organy.

Podsumowanie

Analiza przepisów ustaw samorządowych wykazuje, że obowiązujące od prawie 30 lat regulacje nie są wolne od mankamentów, co było już wielokrotnie sygnalizowane w dorobku doktryny. Ustawodawca krajowy nie wykazuje jednak inicjatywy zmierzającej do nowelizacji przepisów, albowiem ustawodawstwo dotyczące nadzoru nie ulegało zasadniczo modyfikacji. Jak starano się wykazać w treści artykułu, efektywność nadzoru zależy od wielu czynników. Nie powinno budzić wątpliwości, że oprócz ewentualnych zmian legislacyjnych oraz eliminacji istniejących luk prawnych dla efektywniejszego sprawowania nadzoru wymagane byłoby także usystematyzowanie zasad współpracy między organami nadzoru a prokuraturą, w tym prawne unormowanie procedur wzajemnej wymiany informacji. Mając na względzie omówione regulacje ustawowe dotyczące sprawowania nadzoru, zwrócić należy uwagę, że w kontekście efektywności (skuteczności) nadzoru na przeszkodzie stoi kilka czynników. Po pierwsze, w obowiązującym porządku prawnym brak przepisów dotyczących korelacji (spójności) w zakresie sprawowania nadzoru przeprowadzanego przez organy nadzorcze, jakimi są regionalne izby obrachunkowe i wojewodowie. Wyniki kontroli przeprowadzanych przez regionalne izby obrachunkowe pozostają bez jakiegokolwiek wpływu na działania nadzorcze wojewodów, a w konsekwencji na efektywność nadzoru wojewodów.

Samorządowe ustawy ustrojowe nie normują obligatoryjności wzajemnej współpracy czy też wymiany informacji, wiedzy pomiędzy organami nadzoru o kontrolach przeprowadzanych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz o wynikach przeprowadzonych postępowań nadzorczych, co należy ocenić negatywnie. Zauważyć trzeba, że wyniki przeprowadzonych kontroli przez regionalne izby obrachunkowe w żadnej mierze nie skutkują podjęciem działań nadzorczych wobec jednostek samorządu terytorialnego przez wojewodów lub są podejmowane sporadycznie. Organy te nie są ze sobą powiązane żadnymi instrukcjami.

Po wtóre, dostrzec należy, co już wyżej odnotowano, że prokuratorzy, korzystając ze swych uprawnień określonych w art. 50 ust. 1 p.p.s.a., w ostatnim czasie kierują liczne skargi do sądów administracyjnych na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego. Po stronie organów nadzoru dochodzi do całkowitego braku wiedzy w tym zakresie. Z uwagi na brak regulacji prawnych w przedmiocie konieczności informowania organów nadzoru o skierowaniu skarg do sądów zasadny wydaje się postulat, aby wprowadzić regulacje zobowiązujące prokuraturę do sygnalizowania organom nadzorczym faktu zaskarżenia uchwały czy zarządzenia organu danej jednostki samorządu terytorialnego. Organy nadzoru nie mają wiedzy o toczącym się postępowaniu przed sądami administracyjnymi i ewentualnym stwierdzeniu nieważności danego aktu prawnego przez sądy. Taką wiedzę wojewoda, działający wyłącznie jako organ odpowiedzialny za wydawanie wojewódzkiego dziennika urzędowego, uzyskuje dopiero w momencie otrzymania wniosku o publikację wyroku sądu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jeśli skarga dotyczyła aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze strukturę organizacyjną organów nadzoru, można dostrzec, że obecny nadzór jest rozproszony. Analiza porządku prawnego oraz wyniki kontroli NIK prowadzą do wniosku, że w zakresie sprawowania nadzoru pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Występuje brak jednolitości i rozbieżność w zakresie wydawanych rozstrzygnięć przez organy nadzoru, w konsekwencji organy stanowiące częstokroć powielają te same błędy i naruszenia w działalności prawotwórczej. Należałoby zatem dążyć do ustalenia takich instrumentów i mechanizmów w działaniu organów nadzoru, które pomogłyby podnieść skuteczność i efektywność tych działań. Mechanizmy mogłyby sprzyjać spójności w działaniach aparatu państwa w zakresie nadzoru, oczywiście przy uwzględnieniu konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

De lege ferenda celowe byłoby podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych w obecnie obowiązujących przepisach, aby ustawowo określić mechanizmy wzajemnej, a zarazem skutecznej, wymiany informacji w kwestii współpracy zarówno pomiędzy organami nadzoru, jak i podmiotami mającymi uprawnienia do składania skarg na uchwały lub zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego.

Proponowane kierunki zmian mających na celu podniesienie efektywności nadzoru to bez wątpienia konieczność wprowadzenia zmian w przepisach w zakresie dotyczącym publikacji uchwał, które poddane

zostały ocenie organom nadzoru. Obecnie obowiązek niezwłocznego publikowania uchwał w trybie przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów w powiązaniu z przepisami ustaw samorządowych w zakresie dotyczącym terminu na prowadzenie postępowania nadzorczego powoduje, że w wojewódzkich dziennikach urzędowych publikowane są także uchwały niezgodne z prawem. Po wtóre, co sygnalizowane było również przez NIK, należy postulować, aby ustawodawca podjął działania zmierzające do jednoznacznego ustalenia zasad i trybu prowadzenia postępowania nadzorczego przez organy nadzoru w zakresie dotyczącym choćby wydawania decyzji o umorzeniu postępowania nadzorczego. Niebudzące wątpliwości i klarowne uregulowanie materii dotyczącej sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego z pewnością pozwoliłoby uniknąć wielu wykazanych i aktualnych problemów związanych z efektywnością nadzoru.

Na zakończenie warto poczynić uwagę o charakterze ogólnym. Uwzględniając dotychczasowe rozważania, stanowczo należy zaznaczyć, że nie można tracić z pola widzenia rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych dotyczących funkcjonowania organów nadzoru oraz prokuratury w polskim systemie prawnym. Art. 171 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustęp 2 zastrzega, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Natomiast w Konstytucji brak jest regulacji dotyczącej bezpośredniego w niej umocowania organów Prokuratury[67]. W doktrynie zauważa się, że prokuratura nie jest *expressis verbis* wymieniona w Konstytucji RP, a w szczególności w jej przepisach definiujących wymiar sprawiedliwości. Prawo o prokuraturze również nie zawiera definicji legalnej prokuratury, a w szczególności rezygnuje z obowiązującej w latach 2010–2016 definicji prokuratury jako organu ochrony prawnej[68]. Wobec powyższego, może należałoby rozważyć, czy przekazana prokuraturze, na mocy art. 70 Pr.o.p., legitymacja uprawniająca do wystąpienia do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego, jeżeli są niezgodne z prawem, nie wypacza – wbrew woli ustrojodawcy – wykonywania funkcji nadzorczych przez organy nadzoru.

[67] A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Art. 1*, w: idem, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, LEX/el.

[68] P. Turek, *Art. 1*, w: idem, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

LEGAL REGULATIONS OF THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT IN TERMS OF THE EFFECTIVENESS OF SUPERVISION AND COURT-ADMINISTRATIVE CONTROL

Summary

The article presents an analysis of legal regulations concerning supervisory institutions as a key element in how local government functions. The effectiveness of supervision institutions is analyzed on the basis of legal regulations concerning bodies supervising the activities of local government. Exercising legal supervision contributes to restoring the state of affairs consistent with law, if it has been violated, thus presenting statutory supervisory measures at the disposal of supervisory authorities. Ongoing supervision of voivodes and regional accounting chambers, as a matter of principle, is related to examining the legality of the legislative activity of the decision-making bodies of local government units, therefore the article discusses the process of supervisory proceedings related to the issuance of a supervisory decision by the supervisory authority. In order to exercise supervision more effectively, in addition to appropriate legislative changes and the elimination of existing legal loopholes, in the author's opinion, it is necessary to define the principles of cooperation between supervisory authorities and other entities, including developing and agreeing on procedures for the mutual exchange of information. In addition, the actions taken by prosecutors, who, using their statutory powers, file numerous complaints to administrative courts against resolutions of local government units are also indicated. However, there is a complete lack of knowledge on the part of the supervisory authorities in this regard. The text recapitulates the results of the audit carried out by the Supreme Audit Office which concerned the supervision of voivodes over law-making by local government units in 2017–2019. The analysis of the subject of legal regulations relating to the exercise of supervision provides the basis for the author to formulate *de lege ferenda* postulates and to present the proposed directions of changes.

Keywords: supervision – prosecution – legality – local government – administrative court

BIBLIOGRAFIA

Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.

Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012.

Borówka K., *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018.

Chmielnicki P., *Akty nadzoru na działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

Chmielnicki P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 września 2003 r., II SA/Wr 854/03*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 7–8, s. 125–131.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
Dolnicki B., *Art. 79*, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2020, LEX/el.
Dolnicki B., *Art. 88*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, LEX/el.
Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
Glumińska-Pawlic J., *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność?*, w: *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, pod red. R.P. Krawczyka, M. Steca, Warszawa 2013, s. 128–152.
Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
Kiełtyka A., Kotowski W., Ważny A., *Art. 1*, w: *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, LEX/el.
Kmieciak Z., *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 3, s. 28–32.
Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 12, s. 52–60.
Małysa-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019.
Masternak-Kubiak M., *Art. 171*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowskiej, Warszawa 2014, LEX/el.
Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, LEX/el.
Samorząd terytorialny w Polsce, pod red. J.P. Tarno, Warszawa 2002.
Stahl M., Kmieciak Z., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1–2, s. 92–121.
Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
Stec M. et al., *Art. 11*, w: *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, pod red. M. Steca, Warszawa 2010, LEX/el.
Turek P., *Art. 1*, w: *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.
Waśniewski J., *Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej*, „Zarządzanie i Finanse", t. 16, nr 1(1), s. 235–245.
Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
Wróbel A., *Art. 19*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el.
Ziemski K., *Środki nadzoru eliminujące wadliwe rozstrzygnięcia organów gminy – próba oceny przyjętych rozwiązań w świetle Europejskiej karty samorządu lokalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2020, nr 83(4), s. 113–127.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.