

Nadzór nad administracją zdecentralizowaną

1. „Problem nadzoru państwowego ma dla samorządu zasadnicze znaczenie, ponieważ przepisy o nadzorze oznaczają stopień i granice samodzielności związków samorządowych [...] Zasadniczo nadzór nad samorządem ograniczony jest do kontroli legalności, tj. czuwa nad tym, aby związek samorządowy nie wykroczył poza granice kompetencji i aby działania związku samorządowego były zgodne z porządkiem prawnym. Celowość bada tylko w zakresie ograniczonym, a więc przede wszystkim przy zatwierdzaniu oraz zawieszaniu uchwał niecelowych”¹.

2. Tadeusz Bigo w książce *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* napisał, że nadzór państwa nad samorządem jest najważniejszym zagadnieniem, gdyż określa on stopień samodzielności związków samorządowych w ich relacjach z państwem². Wkroczenie nadzorcze następuje najczęściej z urzędu z tym zastrzeżeniem, że uczynienie tego bez podstawy ustawowej jest naruszeniem prawa podmiotowego związku samorządowego. Nie dotyczy to „zwykłej” decentralizacji, czyli jednostek administrujących niebędących podmiotami administracji. Podstawowe znaczenie nie tylko dla samorządu, ale także dla innych form decentralizacji, mają represyjne środki nadzoru. Należą do nich: rozstrzyganie odwołań (rekursów, skarg) związanych z tokiem instancyjnym, unieważnianie aktów nielegalnych, usuwanie organów związku i ustanawianie komisarycznych zarządców, nakładanie kar na organy zaniedbujące swe obowiązki, stosowanie środków przymusowych dotyczących wykonania obowiązków związku samorządowego, wydawanie instrukcji, wskazówek. Środki nadzoru mogą mieć także charakter pozytywny, jak np. wpis do budżetu czy wykonanie zastępcze. Nie są to jednak działania w zastępstwie organu, lecz sankcje przewidziane przez ustawę na wypadek niewypełniania obowiązków przez podmiot zobowiązany³. Środek nadzoru w postaci zatwierdzenia aktu, szczególnie wobec samorządu, powinien mieć charakter wyjątkowy. Ma on bowiem charakter prewencyjny i wkracza w samorządowe „prawo stanowienia”,

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 106–107.

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 188.

³ *Ibidem*, s. 191.

dopuszczające uznaniowość działania⁴. T. Bigo wyjaśnił, że wyliczone środki nadzoru dotyczą tylko spraw samorządowych, a nie zleconych⁵. Mają na celu albo urzeczywistnienie obowiązków związku samorządowego, albo przeciwdziałanie naruszeniu przez taki związek porządku prawnego. Środki nadzoru nie mogą mieć charakteru reformacyjnego.

W literaturze poświęconej samorządowi terytorialnemu w okresie II Rzeczypospolitej do nadzoru nad samorządem (związkami publicznoprawnymi) przywiązywano duże znaczenie⁶. B. Wasiutyński stwierdził m.in.: „w organizacji i w zakresie władz nadzorujących znajduje wyraz pogląd na stosunek państwa do samorządu”. Ówczesna nauka prawa administracyjnego wyodrębniła w zasadzie trzy typy nadzoru: policyjny, państwowy i hierarchiczny. Jednak i w tym zakresie brak było niezbędnej jedności terminologicznej⁷. Ciekawe stanowisko w tym zakresie zajął J. Staryszak w monografii z 1931 r., w której uznał, że „nadzór państwowy w ogólności jest to funkcja państwowa, mająca swój tytuł w ustawie, a zmierzająca w sposób władczy do uzgodnienia czynności prywatnych i publicznych z wymogami prawa przedmiotowego w interesie porządku i dobra wspólnego”⁸. Przyjął także, że podstawowymi elementami nadzoru są: funkcja państwowa nadzoru, ingerencja, czyli władcze wkraczanie państwa w sferę stosunków prywatnych i publicznych, tytuł ustawowy, przystosowanie tych zadań do wymogów prawa przedmiotowego oraz cel – utrzymanie ładu i porządku publicznego⁹.

3. W początkowym okresie Polski Ludowej rozważania o nadzorze były prowadzone w kontekście obowiązującej zasady centralizmu demokratycznego. Ten wątek pojawił się także w wykładach T. Bigi. Dopuszczano stosowanie w nadzorze kryterium w postaci zasadniczej linii polityki państwa. Wyróżniano dwa rodzaje podporządkowania organów w systemie rad narodowych – poziome i pionowe, przy czym podporządkowanie pionowe miało charakter dominujący¹⁰. Sprawiało to, że ówczesny nadzór miał cechy nadzoru hierarchicznego.

W konsekwencji przemian ustrojowych po październiku 1956 r., w wyniku których nie zniesiono zasady centralizmu demokratycznego, podjęto jednak badania nad decentralizacją i nadzorem weryfikacyjnym jako jej niezbędnym elementem.

⁴ *Ibidem*, s. 189–190.

⁵ T. Bigo odnosi się krytycznie do podziału zadań związków samorządowych na własne i poruczone; *ibidem*, s. 193.

⁶ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 42.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 93.

⁹ M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój i samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 202.

¹⁰ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 279 i n.

J. Starościak zaliczył do środków nadzoru uzgodnienie, zatwierdzenie, możliwość zgłoszenia sprzeciwu, zawieszenie rozstrzygnięcia, uchylene aktu, przymusowe wstawienie do budżetu jednostki nadzorowanej kwot na działalność obowiązkową podmiotu nadzorowanego, kategorię środków *ad personam* (zawieszenie organu, pozbawienie stanowiska części osób wchodzących w skład organów kolegialnych administracji zdecentralizowanej, rozwiązanie organu). Stwierdził, że katalog ten nie ma charakteru wyczerpującego. Zawiera jedynie najbardziej typowe środki nadzoru¹¹. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, można stwierdzić, że o charakterze omawianego nadzoru i o katalogu jego środków świadczy uwaga J. Starościaka: „Lista ta zawsze jednak musi być na tyle szeroka, aby pozwalala na zharmonizowanie gospodarki i polityki organu zdecentralizowanego z zasadniczym kierunkiem rozwoju i polityki państwa”¹².

4. W procesie transformacji ustrojowej reaktywowano w Polsce samorząd terytorialny na poziomie gminy. W wyniku tego zniesiono zasadę centralizmu demokratycznego. Umożliwiło to analizę środków nadzoru w świetle przywróconego porządku prawnego, na gruncie którego ukształtowała się decentralizacja i nadzór weryfikacyjny jako jej warunek *sine qua non*.

W zasadzie nie zmieniło się znaczenie pojęcia „nadzór”, wypracowane dotychczas przez naukę prawa, z jego podziałem na nadzór hierarchiczny, obejmujące administrację scentralizowaną i nadzór weryfikacyjny, obejmujący administrację zdecentralizowaną, uzupełniany dla pełności obrazu o materialnoprawną instytucję nadzoru policyjnego.

Tytułem przykładu można powołać jedną pośród wielu definicji nadzoru w jego ujęciu ustrojowo-prawnym: „[...] nadzór w sferze prawa administracyjnego oznacza: badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikację tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”¹³.

Środki nadzoru zaczęto analizować, opierając się na obowiązującym samorządowym prawie ustrojowym. Początkowo była to ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁴. Kryterium nadzoru była w zasadzie legalność działania samorządu terytorialnego, z tym że w zakresie spraw zleconych nadzór sprawowany był ponadto na podstawie kryterium celowości, gospodarności i rzetelności¹⁵. Reaktywacja samorządu powiatowego i utworzenie samorządu województwa nie wprowadziły istotnych zmian

¹¹ J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 83 i n.

¹² *Ibidem*, s. 85.

¹³ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 141.

¹⁴ Dz. U. Nr 16, poz. 95, dalej także u.s.t.

¹⁵ Art. 85 u.s.t.

do katalogu środków nadzoru. W odniesieniu do wykonywania przez samorząd terytorialny zadań zleconych nie wprowadzono jednak do ustawy o samorządzie powiatowym i do ustawy o samorządzie województwa kryteriów celowościowych i usunięto je z ustawy o samorządzie gminnym¹⁶. Nadzorem nie objęto wymienianego przez T. Bigę rozstrzygania odwołań (rekursów, skarg) związanych z tokiem instancyjnym. Zostało to wyłączone wyraźnym przepisem ustawy¹⁷. W taki sposób nadzór uzyskał wyłącznie ustrojowo prawny charakter.

Na gruncie nowej regulacji prawnej powstawały opracowania, nawiązujące także do dorobku nauki prawa administracyjnego z okresu II Rzeczypospolitej. Ich głównym przedmiotem były zagadnienia nadzorcze związane z samorządem terytorialnym. Nadzór nad pozostałymi formami samorządu czy w ogóle nad innymi formami administracji zdecentralizowanej pozostawał na dalszym planie. Taką tendencję można też zauważyć w pracach T. Bigi, który skupiał uwagę na terytorialnych związkach publicznoprawnych. Kontynuowano tradycyjne spojrzenie na nadzór, rozwijając analizę charakteru prawnego poszczególnych form nadzoru, oceniając negatywnie, tak jak T. Bigo, formy nadzoru prewencyjnego. Poświęcano uwagę ochronie sądowej samodzielności prawnej jednostek samorządu terytorialnego¹⁸. Klasyfikowano środki nadzoru, korzystając z dorobku niemieckiej nauki prawa komunalnego, dzieląc środki nadzoru na prawne i fachowe, a pośród środków prawnych wyróżniając m.in. środki nadzoru: informacyjno-doradcze, korygujące, personalne¹⁹.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Chmaj M. (red.), *Państwo, ustrój i samorząd terytorialny*, Lublin 1997.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dolnicki B., Tarno J.P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012.

¹⁶ Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1226).

¹⁷ Art. 102 u.s.t.

¹⁸ B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012.

¹⁹ Zob. w szczególności: B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 92 i n., 109 i n.

Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Starościak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.

Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.

* * *

Streszczenie: Tadeusz Bigo podkreślał, że nadzór wyznacza granice samodzielności związków samorządowych. Jest on w zasadzie oparty na kryterium legalności. Celowość jest dopuszczalna w ograniczonym zakresie. Wkroczenie nadzorcze następuje najczęściej z urzędu. Brak podstawy ustawowej wkroczenia jest naruszeniem prawa podmiotowego związku samorządowego. Zastrzeżenie to nie dotyczy jednostek niebędących podmiotami administracji. Podstawowe znaczenie mają represyjne środki nadzoru. Środki nadzoru mogą mieć także charakter pozytywny, jak np. wpis do budżetu czy wykonanie zastępcze jako sankcje w sytuacji niewypełniania obowiązków przez podmiot zobowiązany. Zatwierdzenie aktu, szczególnie wobec samorządu, jako środek prewencyjny powinien być wyjątkowy, gdyż wkracza w samorządowe „prawo stanowienia”, dopuszczające uznaniowość działania.

T. Bigo wyjaśnił, że wyliczone środki nadzoru dotyczą tylko spraw samorządowych, a nie zleconych. Mają na celu albo urzeczywistnienie obowiązków związku samorządowego, albo przeciwdziałanie naruszeniu przez taki związek porządku prawnego. Środki nadzoru nie mogą mieć charakteru reformacyjnego.

Słowa kluczowe: nadzór, decentralizacja, samorząd, podmioty samorządowe.

