



# Nadzór wojewodów nad samorządami: jakich zmian potrzebujemy? Komentarze

Aneta Gęsiarz-Krasucka

## Nadzór wojewody nad jednostkami samorządu terytorialnego

Ustanowienie samorządu terytorialnego jest fundamentalnym wyborem ustrojowym, polegającym na decentralizacji władzy publicznej i oddaniu jej zasadniczej części w ręce wspólnot lokalnych. Nie oznacza to jednak całkowitej samodzielności samorządu ani równych, partnerskich jego relacji z władzą centralną. Aby samorząd mógł być dobrą alternatywą dla władzy centralnej, musi mieć ściśle określoną pozycję ustrojową z gwarancjami w postaci możliwości samodzielnego kreowania sposobu i zakresu wykonywanych usług publicznych oraz z finansowaniem ze stabilnych dochodów własnych.

Funkcjonowanie samorządów w III RP, a zwłaszcza w ostatnich latach, pokazało, że gwarancje konstytucyjne i ustawowe nie wytrzymują ogromnego napięcia, jakie może powstać na linii samorządy–rząd. Było to szczególnie widoczne w sytuacji, kiedy po obu stronach tej relacji znajdowały się przeciwne sobie siły polityczne.

Opublikowany niedawno przez Fundację im. Stefana Batorego *Indeks Samorządności*<sup>1</sup> pokazuje, że zarówno zmiany formalne, jak i niesformalizowane praktyki rządów Zjednoczonej Prawicy doprowadziły do znacznego ograniczenia samodzielności oraz sprawczości samorządu terytorialnego, w tym jego siły politycznej i ustrojowej. Jeden ze wskaźników pokazujących niekorzystne zmiany w relacjach rząd–samorząd dotyczy nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego. W okresie 2016–2022 ponad 1/3 rozstrzygnięć nadzorczych – wydanych głównie przez wojewodów – została następnie uchylona przez sądy administracyjne.

1 Dawid Sześciło, Katarzyna Wojnar, Marta Lackowska, Paweł Swianiewicz, Radomir Matczak, *Indeks Samorządności 2023*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf> [dostęp tu i dalej: 22.10.2023].

Przy czym oczywiste jest, że to rząd ma większą możliwość oddziaływania choćby poprzez przetrwanie/odbieranie zadań lub zmiany w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego (JST). Natomiast w mikroskali oddziaływanie rządu na samorząd może być ukierunkowane jednostkowo – poprzez działania nadzorcze wojewody w odniesieniu do konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Nieprawidłowo realizowany nadzór wojewodów może prowadzić do sytuacji, w której samorzady zmieniają się z niezależnych podmiotów demokratycznych w część hierarchicznej struktury administracji państwowej<sup>1</sup>.

Poniżej skupię się na tej ostatniej kwestii, przy czym postawię diagnozę, że istniejący model nadzoru wojewody nad jednostkami samorządu terytorialnego nie służy ani poprawie działalności tych jednostek, ani jakości realizowanych przez nie usług publicznych. Obecny model nadzoru, w którym wojewoda za pomocą rozstrzygnięcia nadzorczego jest w stanie w sposób autorytarny i natychmiastowy zniweczyć skutki prawne podjętej uchwały organu samorządu terytorialnego, głęboko zaburza pozycję ustrojową samorządu. Zwłaszcza ostatnie lata pokazały, jak bardzo można wypaczyć mechanizmy, które jeszcze 25–30 lat temu wydawały się prawidłowe i dobrze odpowiadające na potrzeby ustrojowe.

Ta liczba pokazuje poważny problem z jakością sprawowanego przez wojewodów rządowego nadzoru nad samorządami, wynikający z jego upolitycznienia. Jakie zmiany są potrzebne, aby przywrócić siłę samorządom, a zarazem nie rezygnować z nadzoru, który jest konieczny? Jaki model kontroli będzie najbardziej efektywny, a jednocześnie zgodny z Konstytucją? Częściowej odpowiedzi na te pytania udzielił Zespół Ekspertów Samorządowych Fundacji Batorego, który przygotował przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku w ramach obywatelskich propozycji dla Polski<sup>2</sup> 10 najważniejszych sugestii zmian dotyczących relacji między centrum a władzami samorządowymi<sup>3</sup>.

O komentarz do sugerowanych przez naszych ekspertów rozwiązań i do problemu nadzoru nad władzami lokalnymi poprosiliśmy Anetę Gęsiarz-Krasucką, Sławomira Patyrę, Tomasza Pietrzykowskiego oraz Stanisława Zakroczymskiego.

<sup>2</sup> *Propozycje obywatelskie dla Polski*, <https://www.batory.org.pl/forumidei/propozycje-obywatelskie-dla-polski/>.

<sup>3</sup> *Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/jak-przywrocic-samodzielnosci-i-sprawczosc-polskim-samorzadom.pdf>.

<sup>1</sup> Jedno z takich negatywnych zjawisk dotyczących działań nadzorczych wojewodów wobec JST opisała Najwyższa Izba Kontroli (Delegatura w Warszawie) w *Informacji o wynikach kontroli nt. Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego za lata 2017–2019*. NIK ustaliła bowiem, że wojewoda mazowiecki nie podjął działań w celu stwierdzenia nieważności (w całości lub w części) 20 z 45 zbadanych w trakcie kontroli, przesłanych do nadzoru i ogłoszonych w dzienniku urzędowym województwa w latach 2017–2018 (III kw.) uchwał organów JST, pomimo że w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w tym okresie w odniesieniu do innych uchwał stwierdził ich nieważność z powodu naruszenia tych samych przepisów prawa, w analogicznym stanie faktycznym, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21893,vp,24559.pdf>.

Identyczne zjawisko w odniesieniu do regulacji przez akty prawa miejscowego obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej opisała J. Podgórska-Rykała w artykule *Rozstrzygnięcia nadzorcze a praktyka samorządowa na przykładzie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 44–54. Jak zauważa autorka na s. 53: „odmienne rozumienie tych samych przepisów w orzecznictwie sądów czy treści rozstrzygnięć nadzorczych budzi niepokój. Jak widać na podstawie przytoczonych przykładów, wszystkie wskazane, zakwestionowane przez nadzór prawny, rozwiązania zostały przyjęte z powodzeniem w innych jednostkach samorządu terytorialnego”.

Analiza w tym przypadku obejmowała osiem wydanych w IV kwartale 2018 roku rozstrzygnięć nadzorczych oraz 17 uchwalonych w tym samym czasie aktów prawa miejscowego, które nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych.

## Problemy związane z obecnym modelem nadzoru nad JST

### Brak możliwości sanacji uchwał organów samorządu terytorialnego w toku postępowania nadzorczego

W toku postępowania nadzorczego możliwości sanacji aktów prawnych wydawanych przez organy JST są ograniczone.

Co do zasady organy JST nie posiadają kompetencji do samodzielnego stwierdzenia nieważności aktu prawnego i pozbawiania go w ten sposób skutków prawnych z mocą wsteczną (*ex tunc*). Wydanie przez organ JST np. zarządzenia uchylającego wstecz poprzednio wydane zarządzenie jest, w świetle aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych, niezgodne z prawem (zob. wyrok NSA z 27 stycznia 2022 roku, III OSK 1805/21, LEX nr 3328405)<sup>2</sup>. Organy JST mogą co prawda uchylić lub zmienić swój akt prawny, ale skutek takiego działania jest zupełnie inny niż w przypadku rozstrzygnięć nadzorczych. Skutek ten bowiem zawsze będzie obejmował zdarzenia na przeszłość (*ex nunc*).

Dodatkowo samodzielne uchylenie przez organ JST wadliwej uchwały lub zarządzenia nie będzie skutecznym zarzutem w toku postępowania nadzorczego i nie stoi na przeszkodzie do wydania aktu nadzoru przez wojewodę.

W ramach nadzoru nad JST nie ma więc prawdziwej instytucji autokontroli, która mogłaby prowadzić w niektórych przypadkach do sanacji danego aktu. Instytucje takie funkcjonują jednak w aktach prawnych regulujących władczą działalność administracji publicznej, np. w ustawie z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 54 § 3, art. 179a, art. 195 § 2) czy w ustawie z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (art. 132).

W rezultacie akt prawny, co do którego wszczęto postępowanie nadzorcze, pozostaje niejako w zawieszeniu aż do doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

### Brak znajomości organizacji i działania samorządów przez organy nadzoru i sądy administracyjne

Jednym z problemów związanych z nadzorem nad JST jest brak świadomości organów nadzoru co do ustrojowej pozycji samorządu i kompetencji w zakresie prawodawstwa, jakimi dysponuje. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy JST posiadają szerszy zakres swobody przy stanowieniu prawa niż np. organy wydające rozporządzenia. Teza ta wynika wprost z wykładni językowej porównania art. 94 z art. 92 Konstytucji RP stanowiącego podstawę do wydawania rozporządzeń. Zgodnie z tym przepisem rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ustawowe upoważnienie do wydania danego rozporządzenia powinno w szczególności określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

<sup>2</sup> Przeciwna teza znajduje się w starszym orzecznictwie – zob. wyrok NSA w Warszawie z 18 listopada 2014 roku, II OSK 2377/14, LEX nr 1657777. Pogląd ten wydaje się mniejszościowy i nawet w tym samym okresie sądy administracyjnie orzekały przeciwko możliwości autokontroli – zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 30 marca 2016 roku, III SA/Wr 81/16, LEX nr 2085928, wyrok WSA w Gliwicach z 2 kwietnia 2014 roku, I SA/GI 18/14, LEX nr 1454752, wyrok WSA w Gliwicach z 8 maja 2014 roku, II SA/GI 348/14, LEX nr 1522563, wyrok WSA w Łodzi z 5 marca 2013 roku, II SA/Łd 1069/12, LEX nr 1303638. Za możliwością autokontroli wypowiadały się nieliczne sądy administracyjne, zob. postanowienie WSA w Gdańsku z 22 września 2015 roku, II SA/Gd 474/15, LEX nr 1797459, wyrok WSA w Gliwicach z 18 stycznia 2007 roku, II SA/GI 385/06, LEX nr 362987. Ostatecznie te różnice w wykładni przepisów potwierdzają tezę o konieczności regulacji w ustawie trybu autokontroli odnośnie do uchwał podejmowanych przez organy JST.

Tymczasem akty prawa miejscowego wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie nie wymagają szczegółowych instrukcji, nie są również wydawane w celu jej wykonania. Może to wyglądać na nieintuicyjne w stosunku do rozumienia obecnego stanu legislacji, ponieważ taka wykładnia wskazuje na szersze uprawnienia prawodawcze samorządów niż np. Prezesa Rady Ministrów. Jednak taka wykładnia jest właśnie w pełni zgodna aksjologicznie z ustrojem Rzeczypospolitej i ww. przepisami Konstytucji RP.

W opracowaniu Biura Trybunału Konstytucyjnego<sup>3</sup> podsumowującym wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym do marca 2015 roku wskazano, że przyznanie szerszego zakresu kompetencji prawodawczych danemu organowi władzy publicznej wpływa z demokratycznej legitymacji do sprawowania władzy opartej na wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach. Z uwagi na fakt, że kompetencje prawodawcze co do zasady są przyznane organom stanowiącym wybieranym w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym, wydaje się oczywiste, że prawo miejscowe stanowione przez te organy posiada demokratyczną legitymację. Z punktu widzenia nadzoru nad działalnością samorządu taka wykładnia powinna prowadzić do zakazu zawężającej kompetencji prawodawczej JST, jak również – do stosunkowo wąskiego zakresu działań nadzorczych podejmowanych wobec prawodawstwa organów JST.

Swoboda legislacyjna JST nie jest naturalnie pełna. Jest niejako domykana przez zapisaną w art. 7 Konstytucji RP zasadę praworządności oraz przez zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP normę, że ograniczanie zapewnionych w Konstytucji praw i wolności może nastąpić wyłącznie w ustawie.

## Ustrojowe zmiany w zakresie nadzoru

### Potrzeba przesunięcia ciężaru nadzoru nad JST do sądów administracyjnych

Z punktu widzenia zakresu i kryterium nadzoru nad działalnością JST kognicja sądów administracyjnych jest już bardzo szeroka. W praktyce każda uchwała – niezależnie od jej treści, w tym tego, czy zawiera normy konkretne, generalne bądź też nie zawiera norm prawnych – może i musi stanowić przejaw wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim zdecydował o tym ustawodawca w ramach prawa.

Każda taka uchwała musi z definicji znajdować oparcie w konkretnej normie prawnej, która może być kontrolowana przez sąd administracyjny. Jest to pogląd utrwalony w orzecnictwie. Mając to na uwadze, NSA uznał m.in. dopuszczalność skarg na uchwały jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT. NSA stwierdził, że mamy do czynienia z domniemaniem właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli wszelkich przejawów działalności samorządu terytorialnego. Domniemanie takie NSA wywodził z konstytucyjnej konstrukcji nadzoru nad samorządem (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Siła domniemania właściwości sądu administracyjnego do skontrolowania działalności samorządu sprawia, że obalenie tegoż domniemania wymaga wykazania, że sprawa, która trafiła do sądu administracyjnego, należy do kognicji innego sądu (zob. postanowienia z 2 lipca 2021 roku, III OSK 3353/21 i III OSK 3682/21, oraz 18 listopada 2021 roku, III OSK 5249/21).

Mając to na uwadze, w podstawowy nadzór nad działalnością JST powinny być bardziej zaangażowane sądy administracyjne.

<sup>3</sup> *Proces prawotwórczy w świetle orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 210 i nast., [https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces\\_prawotworczy.pdf](https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces_prawotworczy.pdf).

## Potrzeba efektywnego orzekania w sprawach samorządowych

Pod pojęciem „efektywnego orzekania” rozumiem przede wszystkim stabilne i spójne rozstrzygnięcia w podobnych sprawach, oparte w sposób przekonujący na przepisach.

Jak pokazała ww. kontrola NIK, trudność w efektywnym orzekaniu przez wojewodów w trybie nadzorczym wynika m.in. z braku zasobów kadrowych. W mojej ocenie kolejną przeszkodą jest brak znajomości funkcjonowania samorządów.

Należy pamiętać, że ograniczenie możliwości władczej ingerencji w działalność JST powinno wynikać z faktu, że nie każde, a jedynie takie, które ma charakter istotny, naruszenie prawa może uprawniać do ingerencji nadzorczej. Doktryna i orzecznictwo wskazują, że chodzi tu o uchybienia mieszczące się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń prawa.

Rażące (kwalifikowane) naruszenie prawa ma dwie cechy:

- treść aktu pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu, co widać w prostym zestawieniu ich ze sobą (oczywista sprzeczność);
- skutki takiego naruszenia nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Już pierwsza przesłanka jest trudna. Ze swojej istoty oczywista sprzeczność nie może zachodzić przy niejasnych przepisach, które mają szereg możliwych interpretacji językowych.

Pogląd ten wspiera orzecznictwo, które opisuje konstrukcję rażącego naruszenia prawa w przypadku decyzji administracyjnych. W szczególności NSA wskazał, że: „o rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas, gdy podjęte rozstrzygnięcie jest w sposób oczywisty sprzeczne z treścią niebudzącej wątpliwości i mającej zastosowanie w danej sprawie normy prawnej” (wyrok NSA z 13 czerwca 2019 roku, I OSK 2147/17, LEX nr 2699726).

Logicznie można z tego wywieść nawet dalej idący wniosek: nie może być mowy o istotnym naruszeniu prawa przy zmianie linii orzeczniczej. Jak zauważył WSA w Warszawie: „kwestia zmiany orzecznictwa, następującej po dacie wydania kwestionowanej w trybie nadzoru decyzji z 2002 r. nie może być przedmiotem kontestacji w kontekście rażącego naruszenia prawa. W świetle orzecznictwa zmiana jakiegokolwiek linii orzecznictwa, rozbieżności w orzecznictwie, skutkujące np. podjęciem przez NSA uchwały, a więc wyrażenie odmiennego poglądu niż ten zawarty w danym orzeczeniu – nie może być uznane za oczywiste i rażące naruszenia prawa przy orzekaniu opartym na jednej z wielu koncepcji” (zob. wyrok WSA w Warszawie z 26 lutego 2021 roku, I SA/Wa 1807/20, LEX nr 3266125).

W praktyce rozstrzygnięć nadzorczych takie niuanse nie mają większego znaczenia. Często rozstrzygnięcie wojewody opiera się na przyjętej jednej z możliwych wykładni prawa, czasem wykładni celowościowej lub aksjologicznej. Pojawiają się nawet takie przypadki jak zakresowe stwierdzenie nieważności.

To pokazuje, że działalność orzecznicza wojewodów nie radzi sobie z wykładnią prawa regulującą działalność JST. Potwierdzają to dane empiryczne, np. wspomniana kontrola NIK.

Sytuację pogarsza zły stan legislacji. Ułomne i niejasne przepisy powodują, że dany samorząd może po prostu „nie trafić” w wykładnię faworyzowaną w danym momencie przez organ nadzoru.

## Zmiany w zakresie dynamiki postępowania nadzorczego

### Zagadnienia proceduralne jako wąski zakres nadzoru wojewody

Obecnie przysługujący wojewodzie środek w postaci rozstrzygnięcia nadzorczego jest aktem administracyjnym, mocą którego wojewoda stwierdza nieważność w całości lub w części uchwały albo zarządzenia wydanych przez organ JST. Rozstrzygnięcie zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o prawie do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego wywołuje skutek *ex lege* w postaci wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia organu JST, przy czym wstrzymanie wykonania może także nastąpić równocześnie ze wszczęciem postępowania nadzorczego albo w toku tego postępowania.

To, co jest wadą rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody jako narzędzia nadzorczego, okazuje się jednocześnie jego zaletą. Niewątpliwie rozstrzygnięcie nadzorcze, po pierwsze, pozwala wojewodzie zadziałać w trybie pilnym, a po drugie, odnosi skutek zarówno w wymiarze *ex nunc*, jak i *ex tunc*. Oczywiście czasami taki środek nadzorczy jest zwyczajnie niezbędny do skorygowania działań organów JST i zatrzymania skutków istniejącej wady prawnej.

Dlatego jednym z moich postulatów jest, aby rozstrzygnięciem nadzorczym wojewoda mógł objąć tylko konkretnie wskazane istotne naruszenia prawa. Pozytywny byłby w tym zakresie zamknięty katalog naruszeń, wśród których znalazłyby się jednoznaczne naruszenia prawa, jak choćby brak wymaganych konsultacji projektu aktu, nieprawidłowości podczas uchwalania aktu (np. brak quorum, nieprawidłowe zwołanie posiedzenia organu) oraz oczywiste, widoczne na pierwszy rzut oka nieprawidłowości w samym akcie (np. brak postanowienia w uchwale o dacie wejścia w życie, brak przepisu o ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, brak podpisu). Wskazane naruszenia mają co do zasady charakter przede wszystkim formalny, muszą się z konieczności opierać na jednolitych normach, nie pozostawiają też przestrzeni na wykładnię inną niż ścisła wykładnia językowa.

W pozostałych przypadkach wojewoda nie mógłby wydawać rozstrzygnięć nadzorczych, lecz musiałby kierować skargę do sądu administracyjnego z ewentualnym wnioskiem o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały.

### Procedura prowadzenia postępowań nadzorczych u wojewody

Problemem jest też brak szczegółowych zasad przeprowadzania przez organy nadzoru postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. Ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i o samorządzie województwa jedynie w sposób ogólny określają zasady prowadzenia takich postępowań w stosunku do aktów prawa wydawanych przez JST, ograniczając się do wskazania, że do zagadnień tych stosuje się odpowiednio przepisy KPA (Kodeksu postępowania administracyjnego). Skutkuje to pewną uznaniowością stosowania przez wojewodów przepisów KPA w ramach prowadzonych postępowań nadzorczych<sup>4</sup>.

Dlatego jedną z gwarancji ochrony prawnej samodzielności JST powinno być wprowadzenie jasnych reguł procesowych związanych z nadzorem wojewody nad JST. Wzorem art. 61 § 4 KPA wojewoda,

<sup>4</sup> W skontrolowanych przez NIK urzędach wojewódzkich nie stosowano jednolitych trybów postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim nie zawsze zawiadamiano jednostki samorządu terytorialnego o wszczęciu postępowań nadzorczych. Tylko w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim umarzano w sposób formalny postępowania niezakończone wydaniem przez wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych.

wszczynając postępowanie nadzorcze, powinien o tym zawiadomić JST. Do rozważenia pozostawiam, czy już w tym momencie nie należałoby wymóc na wojewodzie konieczności poinformowania JST o przyczynie wszczęcia postępowania nadzorczego, w tym zwłaszcza o istnieniu przesłanek, które mogą skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały organu JST, wraz ze szczegółowym uzasadnieniem. W tym samym zawiadomieniu wojewoda byłby zobowiązany wyznaczyć JST termin na złożenie wyjaśnień lub zmianę podjętej uchwały (zarządzenia). Minimalny termin mógłby wynosić 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, a w przypadku uchwał organów stanowiących JST powinien być nie krótszy niż 14 dni. Dopiero po upływie tego terminu wojewoda mógłby wydać rozstrzygnięcie nadzorcze lub skierować skargę do sądu administracyjnego, albo postępowanie nadzorcze umorzyć (jeśli zniknęły przyczyny wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub skierowania skargi do sądu administracyjnego).

Ważne jest, że w ww. modelu dopuszczalne byłyby „poprawienie” aktu przez organ JST lub usunięcie wskazanych nieprawidłowości, np. poprzez ponowne zwołanie posiedzenia i poddanie pod głosowanie, z jednoczesnym uchynieniem aktu wadliwego, albo przyjęcie prawidłowo przygotowanej uchwały.

Zaletą takiego rozwiązania byłaby przede wszystkim transparentność działań i przesłanek, jakimi kieruje się wojewoda przy wszczęciu postępowania, a przy możliwości sanacji uchwały – również ekonomia samego postępowania. Zamiast całkowitej blokady w postaci rozstrzygnięcia nadzorczego i braku możliwości podejmowania jakichkolwiek uchwał uchylających czy zmieniających w czasie oczekiwania na wyrok sądu administracyjnego, prawidłowość uchwały byłaby osiągnana niemal natychmiast. Ponadto w ww. modelu prawidłowo wykonane wszczęcie miałyby działanie prewencyjne i wspierające organy JST w zakresie prawidłowego stanowienia aktów prawnych, budzące zaufanie organów JST do organów nadzoru.

### **Procedura prowadzenia postępowań nadzorczych w sądzie administracyjnym**

W zaproponowanym modelu, w którym część spraw dotyczących nieprawidłowości w podejmowanych uchwałach i zarządzeniach organów JST byłaby skierowana przez wojewodów do sądów administracyjnych, należałoby rozważyć utworzenie w sądach administracyjnych wyspecjalizowanych wydziałów, do kompetencji których należałoby wyłącznie rozstrzyganie spraw ze skarg wojewodów w trybie tzw. nadzorczym. Termin rozpatrywania tych skarg również musiałby być ściśle określony i przestrzegany, aby zapewnić prawidłowy nadzór nad działalnością organów JST.

W celu przyspieszenia wojewoda wnosiłby skargę do sądu za pośrednictwem organu JST, którego uchwały skarga dotyczy. Po otrzymaniu skargi organ JST byłby zobowiązany w terminie 30 dni przekazać skargę (wraz z dokumentami dotyczącymi zaskarżonego aktu) do sądu administracyjnego albo uwzględnić skargę w drodze zmiany lub uchynienia zakwestionowanego aktu czy jego części.

Sławomir Patyra

## Granice nadzoru administracji rządowej nad samorządem terytorialnym – uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Restytucja samorządu terytorialnego, zapoczątkowana w roku 1990 utworzeniem gmin samorządowych, a następnie zwieńczona w 1998 roku powołaniem do życia samorządu powiatowego i samorządu województwa, stanowi niewątpliwie jedno z najważniejszych osiągnięć w procesie polskich przekształceń ustrojowych lat 90. ubiegłego stulecia. Podstawowym założeniem wprowadzenia do polskiego porządku konstytucyjnego instytucji samorządu terytorialnego było wyraźne rozdzielenie funkcji władzy publicznej – dotychczas sprawowanej jednolicie przez agendy państwowe – pomiędzy organy władzy centralnej i władzy lokalnej, opartej na wspólnotach terytorialnych obywateli. Wspólnoty te definiuje i scala zarówno chęć zaspokajania zbiorowych oraz indywidualnych potrzeb lokalnej społeczności, jak i zamiar urzeczywistnienia – w skali mikro – idei dobra wspólnego, wyrażonej obecnie *expressis verbis* w art. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku<sup>5</sup>.

Formuła polskiego samorządu terytorialnego oparta jest na koncepcji tzw. samorządu państwowego. Zgodnie z jej podstawowym założeniem administracja rządowa i samorządowa stanowią w istocie jedną administrację państwową. Samorząd nie jest odrębnym od państwa bytem prawnym i instytucjonalnym, mimo że cechuje go odrębna struktura organizacyjna oraz osobowość prawna. W konsekwencji organy samorządu terytorialnego klasyfikowane są jako część władzy wykonawczej – w przeciwieństwie do koncepcji naturalistycznej, zgodnie z którą samorząd jest odrębną od państwa instytucją polityczną, a nie tylko administracyjną. Według koncepcji naturalistycznej samorząd to instytucja o starszym rodowodzie niż państwo, dlatego przysługują mu własne prawa, niezależne od państwa. Jednostki samorządu terytorialnego traktuje się tu jako instytucje równe państwu, a ich prawa państwo nie może modyfikować, a tym bardziej naruszać<sup>6</sup>.

Samorząd w Polsce jest zatem jedynie wytworem państwa, realizującym zadania dobrowolnie przez państwo przekazane, w granicach udzielonego upoważnienia, w celu usprawnienia procesu ich realizacji. Na gruncie obowiązującej Konstytucji takie ujęcie roli i miejsca samorządu terytorialnego ugruntowuje przyjęta w art. 3 zasada unitaryzmu, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.

Zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji stanowi jeden z podstawowych elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej sens sprowadza się do przekazywania zadań przez centralne organy państwa jednostkom administracyjnym niższego szczebla oraz do poszerzania sfery uprawnień tych ostatnich w zakresie samodzielnego podejmowania decyzji. Warunkiem koniecznym pełnego dyskontowania uprawnień przez jednostki samorządowe jest zarówno wyposażenie ich w środki gwarantujące – chociażby w elementarnym zakresie – samodzielność finansową, jak i stworzenie podstaw prawnych dla możliwie najszerzej partycypacji członków danej wspólnoty terytorialnej w procesie decyzyjnym obejmującym sprawy bezpośrednio ich dotyczące. Najbardziej rozbudowaną postać procesy decentralizacji przyjmują na szczeblu gminy, czego dowodem jest możliwość utworzenia w jej strukturze jednostek pomocniczych w postaci sołectw, dzielnic i osiedli, zatem najmniejszych struktur samorządowych, których mieszkańcy bezpośrednio

<sup>5</sup> Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat zob. przede wszystkim D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 9.



mogą uczestniczyć w podejmowaniu podstawowych dla ich wspólnoty rozstrzygnięć. Tak rozumiana decentralizacja prowadzi w istocie do „uspołeczniania” procesów decyzyjnych w państwie, zwłaszcza na szczeblu lokalnym.

Nie budzi przy tym wątpliwości fakt, iż zasada decentralizacji – choć fundamentalna w państwie demokratycznym – nie stanowi wartości absolutnej. Oznacza to, że w niektórych przypadkach może lub wręcz powinna podlegać ograniczeniom. Limitacja procesów decentralizacyjnych przez władze centralne nie może wszak kwestionować samej istoty zasady decentralizacji. Z tego względu podstawowym kryterium formalnym ograniczeń jest wprowadzanie ich wyłącznie w drodze ustawy, zaś katalog materialnych przesłanek ingerencji państwa w sferę samodzielności samorządu sprowadza się w zasadzie do dwóch kryteriów, mianowicie efektywności i gospodarności. Kryteria te wynikają wprost z wiążących Rzeczpospolitą Polską postanowień art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>7</sup>. Kompetencje organów lokalnych nie mogą być arbitralnie modyfikowane przez decyzje organów centralnych, *ergo* – nie mogą opierać się wyłącznie na mechanizmie subdelegacji ze strony organów państwa, lecz powinny znajdować wyraźne umocowanie w przepisach rangi ustawowej. Jedynie w ten sposób samorząd terytorialny może być trwale włączony w struktury sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym<sup>8</sup>. Przyznanie przez ustawodawcę większości zadań publicznych organom administracji rządowej w istocie nadawałoby konstytucyjnej zasadzie decentralizacji charakter pozorny.

Na gruncie zastanego orzecznictwa sądowo-konstytucyjnego wskazuje się jednoznacznie, że rudymmentarnym czynnikiem urzeczywistniającym zasadę decentralizacji władzy publicznej jest przyznanie jednostkom lokalnym możliwie szerokiego zakresu samodzielności w realizacji zadań publicznych, wydzielonych z zakresu właściwości władzy państwowej<sup>9</sup>. Limitacja zakresu swobody samorządu, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i funkcjonalnej, musi być uzasadniona tak samo normami konstytucyjnymi, jak i postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Ingerencja ta nie może być nade wszystko nadmierna, tj. nie może naruszać zasady proporcjonalności<sup>10</sup>.

Podstawową formę ingerencji administracji rządowej w sferę samodzielności samorządu terytorialnego stanowi nadzór nad bieżącą działalnością jednostek samorządowych, odnoszący się do realizowanych przez nie zadań publicznych. Naturalną konsekwencją zasady decentralizacji jest nie tylko ograniczenie zakresu owego nadzoru do niezbędnego minimum, lecz także zakotwiczenie go na poziomie norm konstytucyjnych w sposób uniemożliwiający arbitralne poszerzanie przez organy państwa. Regulacja konstytucyjna powinna zatem obejmować zarówno określenie organów nadzorczych, jak i kryteriów nadzoru, środków nadzorczych oraz okoliczności ich stosowania.

Obecna regulacja konstytucyjna spełnia owe warunki jedynie połowicznie, enumeratywnie wymieniając organy nadzoru nad samorządem terytorialnym (art. 171 ust. 2). W odniesieniu do kryteriów nadzoru art. 171 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, jednak na poziomie ustawowym katalog kryteriów jest szerszy, gdyż w odniesieniu do zadań zleconych obejmuje również kryterium gospodarności i rzetelności. Z kolei środki nadzoru – z wyjątkiem najdalej idącego przejawu ingerencji w sferę samorządu, jaki stanowi

7 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607), od 2006 roku w polskim nazewnictwie jako Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2006 roku o sprostowaniu błędów – Dz.U. 2006 nr 154 poz. 1107).

8 Tak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 roku, sygn. W 10/93.

9 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 1998 roku, sygn. K 40/97, oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 1999 roku, sygn. Ts 104/99.

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1998 roku, sygn. K 38/97.

rozwiązanie organu stanowiącego gminy przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 171 ust. 3 Konstytucji) – w całości określone są na poziomie ustawowym. W praktyce działania ustawodawcy zauważalna jest tendencja do wychodzenia poza określony w Konstytucji zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru poprzez przyznanie uprawnień nadzorczych na poziomie ustaw materialnych, np. Ministrowi Spraw Zagranicznych, Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a nawet kuratorom oświaty. Zagrożenie dla samodzielności samorządu terytorialnego w tym zakresie stanowić może również obserwowana od lat praktyka nadmiernie szerokiej interpretacji pojęcia „legalność” jako konstytucyjnego kryterium nadzoru. Organy nadzorcze próbują obejmować nim nie tylko *par excellence* zgodność z prawem działań jednostek samorządu, ale także zgodność sposobu realizacji zadań publicznych z celami założonymi przez ustawodawcę.

W tym kontekście szczególnie niepokój budzą nasilające się w ostatnich latach przejawy zawłaszczania kompetencji społeczności lokalnych przez władze centralne; a ich intensywność sugeruje wręcz próbę powrotu do idei centralizacji władzy państwowej, charakterystycznej jednak dla ustroju, który z demokracją i społeczeństwem obywatelskim nie ma nic wspólnego. Obecnie kwestionowanie samodzielności samorządu terytorialnego przejawia się zasadniczo na poziomie rozwiązań ustawowych przyjmowanych na przestrzeni ostatnich dwóch kadencji Sejmu i Senatu. Nadmierna ingerencja państwa w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego zaznacza się dwupłaszczyznowo, to jest zarówno w obszarze instytucjonalnym, jak i w odniesieniu do zakresu poszerzania uprawnień nadzorczych administracji rządowej. Zjawiska te – noszące znamiona utrwalonego trendu politycznego – deprecjonują dotychczasowy status samorządu terytorialnego oraz świadczą o regresie polskiej demokracji. Pozorne funkcjonowanie samorządu terytorialnego, mającego postać organów formalnie powołanych do życia, ale w praktyce w pełni zależnych od władzy centralnej, stanowi jednak jedną z cech tzw. zimnej demokracji, a mówiąc mniej eufemistycznie – miękkiego autorytaryzmu. W dotychczasowych doświadczeniach okresu przekształceń ustrojowych oraz czasu obowiązywania Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku skutecznym protektorem praw wspólnot samorządowych w ich relacjach z władzą ustawodawczą i rządem były organy władzy sądowniczej, w szczególności zaś Trybunał Konstytucyjny. Obecna proweniencja personalna oraz, niestety, polityczna tego organu, będąca efektem zmian organizacyjnych i funkcjonalnych wprowadzonych wbrew zasadom państwa prawnego i zasadom podziału władzy oraz równowagi władz w 2016 roku, spowodowała znaczący spadek efektywności Trybunału w realizowaniu przezeń funkcji obrońcy wartości konstytucyjnych. W tak skomplikowanej sytuacji ustrojowej nie budzi wątpliwości fakt, iż ostoją aksjologicznych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce mogą być obecnie jedynie niezależne i niezawisłe sądy administracyjne.

Jeśli przyjmie się założenie, że w znaczeniu podmiotowym nadzór nad samorządem terytorialnym z natury ma charakter polityczny (realizują go jednak wojewodowie, czyli przedstawiciele rządu w terenie), należałoby przede wszystkim wprowadzić do porządku ustrojowego zmiany, które położyłyby zdecydowanie większy nacisk na kryterium legalności jako podstawowy wyznacznik oceny i korygowania działalności samorządu terytorialnego. Zgodność z prawem stanowi bowiem najbardziej zobiektywizowane kryterium oceny prawidłowości funkcjonowania instytucji publicznych, do minimum redukując możliwość arbitralnego stosowania środków nadzoru. Niewątpliwie jednym ze sposobów osiągnięcia tak pożądanego stanu byłoby wprowadzenie na poziomie ustawowym regulacji, która z jednej strony precyzowałaby przesłanki kwestionowania przez wojewodów aktów prawa miejscowego jednostek samorządowych, z drugiej zaś obligowałaby organy nadzoru nad samorządem terytorialnym do szczegółowego uzasadniania ich decyzji w aspekcie formalnoprawnym.

Rozwiązaniem wartym rozważenia i szczegółowego doprecyzowania byłoby również wyposażenie członków wspólnoty samorządowej w prawo inicjowania procedury weryfikacji konkretnych aktów prawa miejscowego, przy założeniu że wszczęcie stosownej procedury leżałoby w gestii organów wyposażonych w konstytucyjnie przyznaną kompetencję nadzorczą (art. 171 ust. 2 Konstytucji).

Należy jednocześnie podkreślić, że zmiany w zakresie samego tylko nadzoru nad samorządem terytorialnym nie stanowią panaceum na wszelkie dolegliwości samorządu terytorialnego w relacjach z władzą centralną. Urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej i powiązanej z nią reguły szerokiego samorządu terytorialnego musi uwzględniać również wyposażenie samorządu w realne możliwości efektywnego wykonywania zadań publicznych ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej. Koncepcja ta wymaga głębokiego zredefiniowania – być może nawet na poziomie regulacji konstytucyjnych – charakteru stosunków pomiędzy władzą centralną i lokalną, tak by druga z wymienionych mogła samodzielnie kreować lokalną rzeczywistość zgodnie z potrzebami mieszkańców wspólnoty, z wykorzystaniem wsparcia prawnego i finansowego państwa. Tylko wówczas uda się urzeczywistnić ideę, leżącą u podstaw rozwoju wspólnot lokalnych w demokratycznym świecie, zakładającą synergię działań państwa i społeczeństwa w celu gwarantowania dobra wspólnego.

**Tomasz Pietrzykowski**

## **Uwagi do propozycji zniesienia rozstrzygnięć nadzorczych wojewody jako narzędzia kontroli legalności aktów normatywnych jednostek samorządu terytorialnego**

W ramach prac forumIdee Fundacji im. Stefana Batorego przygotowany został dokument pt. *Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?*<sup>11</sup>. Zawiera on różnorodną listę zmian regulacyjnych mających odbudować i wzmocnić prawno-finansowe podstawy działania samorządu terytorialnego. Autorzy opracowania postulują m.in. „ograniczenie możliwości arbitralnej interwencji wojewodów [...] w bieżącą działalność samorządów” poprzez m.in. **zniesienie rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów** i wprowadzenie w ich miejsce możliwości zaskarżenia przez nich uchwał JST bezpośrednio do sądów administracyjnych. Nasuwa to kilka istotnych pytań i wątpliwości.

Proponowane rozwiązania opierają się na założeniu, że rozstrzygnięcia nadzorcze stanowią narzędzie arbitralnej interwencji wojewodów w bieżącą działalność samorządów. Nie dysponuję danymi empirycznymi, które mogłyby takie przekonanie pozytywnie lub negatywnie zweryfikować. Gdy jednak uwzględnię generalny sposób sprawowania władzy po 2015 roku, przypuszczenie takie wydaje mi się prawdopodobne. Niezależnie jednak od tego uważam, że **sedno problemu nadzoru prawnego nad samorządem terytorialnym leży gdzie indziej**.

Zasadniczym źródłem nadmiernego ograniczenia samodzielności prawnej wspólnot samorządowych jest nie tyle arbitralność lub polityczna nadaktywność wojewodów, ile raczej ukształtowany przez 30 lat funkcjonowania samorządności **paradygmat oceny legalności działalności normodawczej JST**. Do podstawowych elementów składowych tego paradygmatu należą: nakaz działania wszelkich organów władzy (także samorządowej) wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zakaz domniemania kompetencji, zakaz stanowienia przepisów materialnych na podstawie przepisów ustrojowych, delimitacja

11 *Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/jak-przywrocic-samodzielnosci-i-sprawczosc-polskim-samorzadom.pdf>, *op. cit.*

„istotnego” (bardzo szeroko rozumianego) i „nieistotnego” (bardzo wąsko rozumianego) naruszenia prawa uchwałą lub zarządzeniem organu JST. Istotnym dopełnieniem tego paradygmatu jest praktyka oceny zgodności z prawem aktów JST także przez pryzmat odnoszonych do nich wprost praw podstawowych i standardów tworzenia prawa. Wszystkie te uwarunkowania składają się na coraz dalej posuniętą redukcję swobody regulacyjnej JST, niezależnie od doraźnych względów wpływających na praktykę konkretnych osób pełniących urząd wojewody (działających w tego rodzaju sprawach najczęściej w oparciu o stanowiska wyspecjalizowanych urzędników dokonujących merytorycznej oceny zasadności zakwestionowania poszczególnych aktów normatywnych JST).

Zwięzłym podsumowaniem panującego paradygmatu oceny legalności uchwał JST może być fragment rozstrzygnięcia nadzorczego jednego z wojewodów (utrzymanego w mocy przez sąd administracyjny), w którym wyjaśniono, że: „rada gminy nie ma prawa do samoistnego kształtowania prawa na obszarze gminy. Każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. [...] Art. 40 ust. 1 u.s.g., upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. [...] Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu **jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących** [podkreślenie autora] rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów”<sup>12</sup>.

Praktyka rozstrzygnięć nadzorczych i ich sądowej oceny dostarcza **mnóstwa przykładów** funkcjonowania tego paradygmatu. Wskazują one na to, że przesłankami stwierdzenia nieważności aktów JST mogą być wszelkiego rodzaju zastrzeżenia prawne – od różnego rodzaju zastrzeżeń formalno-technicznych (np. powtórzenia przepisów ustawy, niewystarczającej określoności normy aktu normatywnego, niekompletności regulacji etc.) po bezpośrednią ocenę ich treści przez pryzmat najbardziej podstawowych (a tym samym abstrakcyjnych i podatnych na rozbieżne interpretacje) zasad konstytucyjnych i praw podstawowych. W zdecydowanej większości przypadków mogą być one przedmiotem w pełni legitymowanej prawnie różnicy zdań i w tym znaczeniu wielu rozstrzygnięciom nadzorczym (a także podtrzymującym je w mocy wyrokom sądów) można postawić zarzut arbitralności, a ogólnej praktyce nadzorczej w skali kraju – niejednorodności. Wynika to jednak **nie tyle z charakteru prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego, ile z natury kryteriów używanych do oceny legalności aktów JST** (które w podobny sposób rozumiane i używane są także w praktyce sądów administracyjnych oraz w doktrynie prawa administracyjnego).

Ponieważ nie jestem specjalistą śledzącym na co dzień praktykę uchwałodawczą i nadzorczą, wskazane niżej przykłady mogłem dobrać dość przypadkowo, w moim mniemaniu obrazują one jednak istotę sygnalizowanej trudności, która znacznie wykracza poza kwestię organu sprawującego nadzór oraz formy prawnej takiego nadzoru (rozstrzygnięcie, wyrok). Wśród rozstrzygnięć nadzorczych (zaaprobowanych przez sądy administracyjne) stwierdzających nieważność uchwał samorządowych ze względu na istotne naruszenie prawa znaleźć można np.:

12 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 21 grudnia 2021 r., nr P.II. 4131.2.279.2021 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2022 roku, poz. 807).

- zakwestionowanie przepisów statutu gminy przewidujących, że przewodniczący rady reprezentuje radę na zewnątrz (z uwagi na to, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera takiej kompetencji przewodniczącego);
- zakwestionowanie przepisu regulaminu biblioteki publicznej przewidującego, że biblioteka, obok wskazanych w samym regulaminie źródeł, może także korzystać z innych dopuszczonych prawnie źródeł finansowania (tego rodzaju otwartość katalogu została uznana za wykraczającą poza zakres tego, co gminie wolno jest zawrzeć w takim regulaminie);
- zakwestionowanie zakazu sprzedaży okrężnej towarów i usług na chodnikach, jeśli nie pozostaje co najmniej 1,5 metra wolnej powierzchni, oraz na przystankach autobusowych (gmina nie ma kompetencji, nie jest to problem lokalny, lecz ogólnopolski);
- zakwestionowanie uchwały rady gminy o ustanowieniu nagrody dla studentów szkół wyższych za najlepsze prace poszerzające wiedzę o mieście (z uwagi na to, że delegacja w ustawie o działalności kulturalnej przewiduje nagrody za działalność w dziedzinie upowszechniania kultury, a nie za działalność naukową; tymczasem „nie ulega wątpliwości, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, czyli działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej, a w konsekwencji nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. [...] Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestanie na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne [...] kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni”<sup>13</sup>);
- zakwestionowanie zarządzenia organu wykonawczego JST wykluczającego najem nieruchomości gminnych na działalność cyrków wykorzystujących zwierzęta (naruszenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, równości wobec prawa etc.);
- zakwestionowanie ustalenia zasad dofinansowania przez gminę sterylizacji psów i kotów (brak kompetencji gminy, wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej);
- zakwestionowanie zakazów wnoszenia na teren określonych obiektów gminnych (kąpielisko, hala sportowa, stadion) alkoholu, broni; zaśmiecania, palenia ognisk, wprowadzania zwierząt, zakłócania porządku etc. (sprawy uregulowane kodeksem wykroczeń i innymi podobnymi aktami powszechnie obowiązującymi, przekroczenie zakresu delegacji ustawowej, niedopuszczalność powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych; inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów gminnych).

Powyższe wybrane dość przypadkowo przykłady wskazują na bardzo szeroko rozumiane ograniczenia prawne „swobody” ustanawiania przez wspólnoty samorządowe jakichkolwiek regulacji, które nie są bezpośrednią realizacją wprost przewidzianej w konkretnej ustawie delegacji do podjęcia stosownego rozstrzygnięcia (które nawet wówczas podlega bardzo ścisłemu nadzorowi pod względem formy i treści regulacji będących jego realizacją). Powoduje to swoiste „wydrążenie” z realnej treści normatywnej zarówno konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej, jak i wprowadzonego jeszcze w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 roku domniemania, zgodnie z którym: „1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”, zaś „2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których

<sup>13</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 7 maja 2015 r., nr NPII.4131.1.183.2015 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2015 roku, poz. 2735).

mowa w ust. 1, należy do gminy”<sup>14</sup>. W rzeczywistości praktyka oceny legalności działania wspólnot samorządowych oparta jest na założeniu odwrotnym, zgodnie z którym mogą one samodzielnie rozstrzygać jedynie na podstawie konkretnych delegacji, które muszą być interpretowane ściśle (z uwagi na zakaz domniemania kompetencji oraz stanowienia norm materialnych wprost na podstawie przepisów ustrojowych) oraz wykonywane zgodnie ze wszystkimi standardami formalnymi i materialnymi, których konkretyzacja do oceny poszczególnych unormowań (czy przez wojewodę, czy przez sąd) zawiera w sobie nieuchronnie istotny element dyskrecjonalności.

W świetle panującego paradygmatu oceny legalności działalności normodawczej JST samo zniesienie instytucji rozstrzygnięć nadzorczych wojewody może nie tylko nie przynieść oczekiwanych korzyści, lecz **nawet obniżyć poziom pewności prawa i zaufania obywateli** do instytucji samorządowych. Może być wreszcie **poważnie nieefektywna ekonomicznie**, jeśli określone wydatki ponoszone na podstawie niezakwestionowanych unormowań będą dopiero **ex post facto** okazywać się niecelowe z uwagi na wadliwość podstaw prawnych ich ponoszenia.

Oczywiście tego rodzaju zjawiska występują już teraz, jednakże w razie zniesienia kontroli prewencyjnej aktów normatywnych JST ich skala prawdopodobnie uległaby radykalnemu zwiększeniu.

Tego rodzaju konsekwencje wzmogłoby jeszcze znaczące ograniczenie skali i sposobu działania istniejących wydziałów nadzoru prawnego w urzędach wojewódzkich, które w pewnej mierze prowadzą także działalność informacyjną i konsultacyjną pozwalającą zawczasu eliminować różnego rodzaju nieprawidłowości regulacyjne. W przedstawionej propozycji nie jest ponadto jasne, czy wojewoda miałby przestać również pełnić funkcję **wydawcy dziennika urzędowego województwa** publikującego m.in. lokalne akty prawa miejscowego.

Trudno także przyjąć, że publikacja takich aktów nie jest poprzedzona jakąkolwiek wstępną weryfikacją ich treści i legalności, w tym oceny, czy dany akt w ogóle podlega takiej publikacji (co budzi w praktyce nieustanne trudności i wątpliwości, wobec wciąż niezadowolająco rozwiązanej kwestii rozgraniczenia aktów o charakterze prawa miejscowego od innych aktów normatywnych organów JST).

Zniesienie instytucji rozstrzygnięć nadzorczych powinno iść w parze z rewizją przynajmniej niektórych elementów dotychczasowego paradygmatu oceny legalności działalności normodawczej JST. Dopiero wówczas możliwe stałoby się postrzeganie wspólnoty samorządowej jako rzeczywistego „gospodarza” danego obszaru w zakresie powierzonych jej ustawowo zadań. Wymagałoby to, jak się wydaje, przyjęcia generalnej kompetencji normodawczej ograniczonej tylko negatywnie (zgodnością działań z prawem powszechnie obowiązującym), a nie pozytywnie (dopuszczalnością normowania jedynie spraw, w przypadku których istnieją odrębne przepisy i nadają danemu JST konkretną kompetencję normodawczą, interpretowaną ściśle i krępowaną szeregiem dodatkowych formalnych oraz materialnych warunków ocenianych przez organy nadzorcze i sądy). Praktycznie możliwe wydaje się jednak pewne rozluźnienie głęboko utrwalonego sposobu myślenia o kryteriach legalności działań normodawczych JST. Wymagałoby to **zasadniczej zmiany sposobu redagowania norm nadających JST kompetencje normodawcze** w konkretnych sprawach lub zawarcia zasad konkretyzujących samodzielność regulacyjną gminy w zakresie jej ustawowych zadań w samych ustawach ustrojowych – przede wszystkim w ustawie o samorządzie gminnym. Wówczas zniesienie rozstrzygnięć nadzorczych stałoby się sprawą wtórną, o ile ich zachowanie nie byłoby wręcz użytecznym instrumentem

14 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>.

wdrażania tak zmienionych zasad urealnających zakres władztwa wspólnot samorządowych na swoich obszarach.

Pewne wątpliwości rodzą się także na gruncie propozycji, aby swego rodzaju substytutem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody było „wprowadzenie możliwości składania przez grupy mieszkańców JST skarg na uchwały organów stanowiących po to, by umożliwić również bezpośrednią, obywatelską kontrolę nad władzami samorządowymi”. Nie jest jasne, w jaki sposób taka możliwość miałaby różnić się od zawartego we wszystkich ustawach ustrojowych JST powszechnego prawa do wniesienia do sądu administracyjnego (w imieniu swoim lub grupy mieszkańców) skargi na uchwałę lub zarządzenie organu JST. Zapewne chodzi o zniesienie obecnego ograniczenia do przypadków, w których dana uchwała lub zarządzenie narusza interes prawny albo uprawnienie skarżącego. W ten sposób doszłoby do ukształtowania swego rodzaju prawa skargi w interesie publicznym, bez względu na związek sprawy z własnymi interesami lub uprawnieniami skarżącego. Zalety takiego rozwiązania są oczywiste, mogłoby jednak okazać się **w praktyce dysfunkcjonalne i podatne na różnego rodzaju nadużycia**, nie mówiąc już o dodatkowym obciążeniu sądów administracyjnych (które nawet mimo utworzenia odrębnych izb samorządowych mogłyby tego nie udźwignąć).

Poza zasadniczym tematem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody uwagę zwracają interesujące propozycje dotyczące wzmocnienia podstaw prawnych współpracy JST **w ramach obszarów metropolitalnych**. Także te propozycje, pod względem kierunku i ogólnego ducha wzmiankowanych w nich zmian, zasługują na zdecydowaną aprobatę. Przewidują one m.in., że „po około 5–7 latach funkcjonowania związków [metropolitalnych] należałoby podjąć decyzję o wprowadzeniu do ustroju samorządowego w Polsce powiatu metropolitalnego jako nowego typu JST, który istniałby pomiędzy gminami a regionem (miasta w obszarach metropolitalnych traciłyby wówczas status powiatu)”<sup>15</sup>. Przekonanie o przejściowym (aczkolwiek na ogół nieodzownym) etapie integracji obszaru metropolitalnego w formie ustawowego związku gmin i konieczności zastąpienia jej – po 5–7 latach – ściślejszą i mocniejszą prawnie formułą zwartej jednostki samorządu terytorialnego nowego typu jest w pełni zasadne. Na takim samym założeniu opierają się zaawansowane prace studyjne i legislacyjne prowadzone w górnośląsko-zagłębiowskim związku metropolitalnym, który istnieje właśnie od takiej mniej więcej liczby lat.

Warto mieć jednak na uwadze także to, że definiowanie kolejnych etapów procesów metropolizacji jako przejścia od związku metropolitalnego do „**powiatu metropolitalnego**” powinno uwzględniać zasadnicze różnice pomiędzy tak rozumianym „powiatem” a powiatem w takim kształcie prawnym, w jakim jest on obecny w dotychczasowym stanie prawnym. Ten ostatni bowiem w bardzo niewielkim stopniu przystaje do specyfiki obszarów metropolitalnych (a przynajmniej obszaru metropolii górnośląsko-zagłębiowskiej). Choć „nałożenie” podziału gminy-powiat na obszary metropolitalne może wydawać się *prima facie* rozwiązaniem atrakcyjnym, to kryje ono w sobie pewien **zasadniczy mankament**. Jest nim zakres zadań powiatu, nieuwzględniający najistotniejszych zadań metropolitalnych, które pozostawałyby w dużej mierze nadal we właściwości gmin leżących na obszarze powiatu metropolitalnego. Dlatego koncepcja takiego powiatu wydaje się możliwa do przyjęcia jedynie pod warunkiem zasadniczej odmienności konstrukcji prawnej „powiatu metropolitalnego”. Tego rodzaju jednostka (bez względu na jej nazwę) powinna raczej – wzorem obecnego ustroju Warszawy – stanowić gminę na prawach powiatu o charakterze metropolitalnym (tak jak Warszawa definiowana jest w swojej ustawie ustrojowej jako gmina o charakterze stołecznym), z obligatoryjnie, wprost w ustawie przewidzianymi jednostkami pomocniczymi, którymi powinny być dotychczasowe samodzielne gminy związku metropolitalnego.

15 *Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskiemu samorządowi?*, op. cit., s. 7.

W przypadku opracowań wykonywanych w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii przyjęto, że 18 miast stanowiących obszar „rdzenia” jej obszaru (zdefiniowanego w części diagnostycznej Strategii Rozwoju GZM) powinno przekształcić się w tego rodzaju JST będące po prostu miastem (gminą) o statusie powiatu metropolitalnego<sup>16</sup>. Skądinąd mogłaby ona nadal pozostawać gminą centralną ustawowego związku metropolitalnego, w skład którego wchodziłyby w dalszym ciągu pozostałe gminy dotychczasowego GZM (liczącego obecnie 41 gmin członkowskich). Bez wątpienia jednak istotą kolejnego etapu integracji 18 gmin rdzenia GZM nie mogą być wyłącznie zadania i kompetencje powiatu. Wymaga ona raczej **dostosowanego do lokalnych potrzeb, wertykalnego rozdziału całokształtu kompetencji powiatowo-gminnych** pomiędzy metropolię a jej jednostki pomocnicze (obecnie będące samodzielnymi gminami).

**Stanisław Zakroczyński**

## **Nadzór nad samorządem terytorialnym – system do poprawy**

System nadzoru administracyjnego nad samorządem terytorialnym pozostaje zwykle w cieniu „wielkich tematów” debaty nad recentralizacją Polski i o napiętych stosunkach między władzą centralną a samorządem lokalnym. Znacznie więcej uwagi poświęca się kwestiom kryzysu finansów samorządowych czy odbieraniu jednostkom samorządu terytorialnego istotnych kompetencji. Uwagę opinii publicznej sporadycznie przykuwają sprawy z zakresu nadzoru nad samorządem terytorialnym, kiedy dotyczą spraw *stricte* politycznych, jak wtedy, gdy wojewoda mazowiecki uchylił uchwałę Rady m.st. Warszawy w sprawie referendum dotyczącego planów rozszerzenia granic stolicy<sup>17</sup> albo gdy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody usuwające ze stanowiska dyrektorkę jednego z warszawskich teatrów<sup>18</sup>.

Tymczasem problematyka nadzoru nad samorządem terytorialnym wiąże się z możliwością bieżącego oddziaływania przez administrację centralną (a konkretnie przez wojewodów, czyli przedstawicieli rządu w terenie, wywodzących się z partii rządzącej) na codzienną praktykę zarządzania sprawami lokalnymi. Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczą bowiem całej gamy dokumentów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego – od aktów o charakterze ustrojowym, takich jak statuty bądź regulaminy konsultacji społecznych, przez akty prawa miejscowego, np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub regulaminy utrzymania porządku i czystości w gminach, po akty dotyczące spraw personalnych, m.in. powołanie czy odwołanie starosty lub dyrektora szkoły. Jest to zatem instrument realnego oddziaływania na władze lokalne przez polityków opcji rządzącej.

### **Jak jest?**

Badanie polskich regulacji dotyczących nadzoru nad samorządem daje słodko-gorzki efekt. Z jednej strony bowiem możemy poszczycić się regulacją konstytucyjną, która należy do najbardziej rozbudowanych i najkorzystniejszych z punktu widzenia władz lokalnych w całej Europie. W mało którym

<sup>16</sup> T. Pietrzykowski, R. Marchaj, *Propozycje wzmocnienia podstaw prawnych dalszych procesów metropolizacji centralnego obszaru województwa śląskiego*, opracowanie przygotowane przez Centrum Badań Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach na zlecenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Katowice 2023, s. 3–33.

<sup>17</sup> *Wojewoda unieważnił uchwałę o referendum w Warszawie*, TVN Warszawa, 9 marca 2017 roku, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/wojewoda-uniewaznil-uchwale-o-referendum-740442>.

<sup>18</sup> *Strzępka wygrywa w sądzie i znów może być dyrektorką Teatru Dramatycznego*, rp.pl, 26 kwietnia 2023 roku, <https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art38397171-strzepka-wygrywa-w-sadzie-i-znow-moze-byc-dyrektorka-teatru-dramatycznego>.



państwie na poziomie ustawy zasadniczej ograniczono zakres nadzoru nad samorządem do badania legalności jego działań (art. 171 ust. 1) oraz wprowadzono zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do wykonywania nadzoru (art. 171 ust. 2). Do rzadkości należy również konstytucyjne umocowanie zasady ochrony sądowej samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2). Można też śmiało wskazać, że Polska należy do liderów, jeśli chodzi o sądowe stosowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, czyli traktatu zawartego pod auspicjami Rady Europy, w którym zawarto istotne gwarancje proceduralne związane z nadzorem, w tym niewyrażoną wprost w polskim prawodawstwie zasadę proporcjonalności nadzoru. Moje badania wskazują, że w ostatnich latach wyraźnie rośnie liczba spraw, w których sądy odwołują się do tej zasady w obronie praw władz lokalnych, co wskazuje z jednej strony na zwiększającą się wiedzę sędziów, z drugiej zaś może świadczyć o zwiększonym zagrożeniu niezależności JST przez nadużycia nadzoru<sup>19</sup>.

Jednocześnie badania porównawcze wskazują, że polskie regulacje dotyczące procedury nadzoru nad samorządem terytorialnym należą do najbardziej restrykcyjnych w Europie. I nie chodzi tu o zmiany wprowadzone w ostatnich latach, ale o samo założenie, że organy nadzoru są uprawnione do unieważniania aktów samorządu terytorialnego. Przegląd regulacji i praktyki w 23 krajach Europy Środkowo-Wschodniej na podstawie raportów z monitorowania przestrzegania przepisów karty, wykonywanych przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, wskazuje, że jedynie w czterech państwach władze centralne lub ich reprezentanci otrzymali takie uprawnienia. Poza Polską są to: Azerbejdżan, Mołdawia i Serbia. W większości badanych państw procedura ograniczała się do uprawnienia władz nadzorczych do wniesienia skargi na akty samorządu do sądu. W niektórych przypadkach są one uprawnione do zawieszenia wykonalności aktów władz samorządowych<sup>20</sup>.

W ostatnich latach najistotniejszą zmianą regulacyjną w zakresie nadzoru była tzw. ustawa dekomunizacyjna z 2016 roku, umożliwiająca wojewodom wydawanie zarządzeń zastępczych wobec gmin, które nie dokonały w stosownym terminie zmian nazw ulic i innych obiektów publicznych wyszczególnionych w art. 6c ustawy: „upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustój totalitarny lub propagujące taki ustroj w inny sposób”<sup>21</sup>. Ustawa wywołała szereg kontrowersji politycznych i prawnych. Była swego rodzaju „prawnym poligonem”, na którym starły się władze lokalne, broniące swoich uprawnień do symbolicznego kształtowania przestrzeni wspólnej, i władze wojewódzkie. Władze lokalne zaskarżyły niemal jedną czwartą (123 z 538) wydanych w latach 2017–2020 zarządzeń zastępczych. Niemal 90% z nich (*sic!*) odniosło skutek. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że „wskaźnik zaskarżenia” tych w większości bezprawnych aktów był bardzo różny w zależności od wielkości gminy. O ile największe miasta (miasta na prawach powiatu) zaskarżyły ponad 30% dotyczących ich aktów, o tyle gminy wiejskie – już tylko 9,2%. Pokazuje to daleko idącą „nierówność broni”, jeśli chodzi o realne możliwości dochodzenia przez władze lokalne swoich praw<sup>22</sup>.

Na koniec tego krótkiego opisu *status quo* trzeba się jeszcze koniecznie szerzej odnieść do praktyki nadzoru w ostatnich latach. Obserwujemy otóż ciekawą tendencję – z jednej strony Regionalne Izby Obrachunkowe, sprawujące nadzór nad JST w sprawach finansowych, w latach 2014–2021 uchyliły

19 Szerzej na ten temat: S. Zakroczyński, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, nr 1, s. 183–199.

20 Pełna baza raportów: <https://www.congress-monitoring.eu/en/>.

21 Ustawa z 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1103).

22 Szerzej na ten temat: S. Zakroczyński, *Dekomunizacja nazw ulic w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 34–52.

między 1200 a 2300 aktów władz lokalnych, co stanowiło ok. 0,7%–1,3% aktów poddanych ich kontroli<sup>23</sup>, z drugiej zaś strony liczba aktów nadzoru wojewodów tylko wobec aktów prawa miejscowego wzrosła w tym okresie z 1849 do 3622, a więc niemal o 100%<sup>24</sup>. Jeśli chodzi o kontrolę sądową rozstrzygnięć nadzorczych, to o ile w przypadku RIO brak jednoznacznej tendencji, o tyle w przypadku rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów tendencja jest wyraźna. W latach 2012–2015 (a więc w czasie ostatniej kadencji poprzedniej koalicji) przeciętny „wskaźnik uchylecia” rozstrzygnięć nadzorczych przez sądy wynosił 22,3%, zaś w latach 2016–2021 wzrósł już do 34%, co wskazuje na nadaktywność przedstawicieli rządu w sprawowaniu nadzoru<sup>25</sup>.

## Postulaty zmian

Wyżej przytoczone fakty i dane wskazują, że polski system nadzoru nad samorządem terytorialnym jest dalece niedoskonały i podatny na upolitycznienie. Należy zatem rozważyć wprowadzenie do niego szeregu zmian. Niżej podaję tylko kilka przykładów kierunków, w których zmiany te mogłyby podążać:

- Trzeba rozważyć zasadność dalszego oparcia polskiego systemu nadzoru nad samorządem terytorialnym na instytucji rozstrzygnięcia nadzorczego skonstruowanego jako uprawnienie do unieważnienia aktu organu JST. Wzorem innych państw regionu można zastąpić je możliwością zawieszenia aktu JST przy jednoczesnym natychmiastowym skierowaniu sprawy do sądu administracyjnego. Zmiana taka nie wymaga zmiany konstytucyjnej.
- Należy doprowadzić do eliminacji instytucji zarządzenia zastępczego jako aktu mającego na celu zastąpienie przez akt wojewody aktu organu jednostki samorządu terytorialnego. Należy zastąpić je skargą wojewody na bezczynność organu JST do sądu administracyjnego z żądaniem sądowego nakazu wydania aktu określonej treści.
- Należy rozważyć odebranie wojewodom kompetencji sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym i przekazanie jej niezależnemu organowi (np. prokuraturze, jak to ma miejsce na Słowacji, po jej odpolitycznieniu oraz rozdzieleniu stanowisk prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości) lub stworzenie organu nadzoru ogólnego na wzór Regionalnej Izby Obrachunkowej, tak aby nadzór nie mógł być używany do celów politycznych.
- Konieczne jest wprowadzenie wymogu odwoływania się w każdym akcie nadzoru do zasady proporcjonalności nadzoru. Organ nadzoru powinien wytłumaczyć, dlaczego uznaje dany akt za istotnie naruszający prawo.

Rzecz jasna dyskusja o nadzorze powinna być uzupełniona o inne wątki, przekraczające jednak ramy niniejszego opracowania, takie jak nieścisłości proceduralne w zakresie odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego do spraw nadzorczych czy konieczność lepszej koordynacji działań nadzorczych w skali kraju (obecnie intensywność nadzoru w poszczególnych województwach różni się nawet kilkunastokrotnie!). Niniejszy tekst należy traktować jako punkt wyjściowy do dyskusji w tej sprawie.

23 Źródło danych: Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html>.

24 Źródło danych: Dzienniki urzędowe województw, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wojewodzkie-dzienniki-urzedowe>.

25 Źródła danych: Informacje o działalności sądów administracyjnych.

## Autorzy

**Aneta Gęsiarz-Krasucka** – prawniczka, radczyni prawna. Absolwentka Uniwersytetu Wrocławskiego. W latach 2004–2023 pracowała jako radczyni prawna w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie. W październiku 2022 roku wpisana na listę 25 najwybitniejszych polskich prawniczek działających dla biznesu stworzoną przez magazyn „Forbes Women” oraz Fundację Women in Law. Współpracuje z Banasik Woźniak i Wspólnicy Kancelaria Radców Prawnych sp. p.

**Sławomir Patyra** – dr hab., profesor Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej oraz Katedry Teorii i Historii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologicznego i Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, radca prawny, członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego. Autor kilkudziesięciu opracowań naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego. Pełni obowiązki kierownika Centrum Badań nad Parlamentaryzmem przy Katedrze Prawa Konstytucyjnego UMCS w Lublinie, członka zespołu redakcyjnego kwartalnika „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” oraz stałego eksperta Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

**Tomasz Pietrzykowski** – prof. dr hab. nauk prawnych, pracownik Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, specjalizujący się w zagadnieniach teorii i filozofii prawa, bioetyki, polityk publicznych oraz metodologii nauk prawnych. Założyciel i kierownik interdyscyplinarnego Centrum Badawczego Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych UŚ. Doświadczony radca prawny, przez wiele lat związany z jedną z największych polskich kancelarii prawnych. W latach 2005–2007 wojewoda śląski. W latach 2018–2020 Przewodniczący Rady Społeczno-Gospodarczej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM).

**Stanisław Zakroczyński** – prawnik, historyk, doktorant na Uniwersytecie Warszawskim, członek zarządu Instytutu Strategii 2050.

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji  
Creative Commons. Uznanie autorstwa  
na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska  
Korekta: Joanna Liczner  
Warszawa 2023  
ISBN 978-83-67750-50-9