



Nowy model nadzoru prawnego wojewodów nad samorządami

Założenia do projektu ustawy

Aneta Gęsiarz-Krasucka, Marcin Wielgolaski

Wprowadzenie

Niniejszy dokument zawiera założenia do projektu ustawy skupiające się na instytucjach prawnych mających służyć zmianie modelu nadzoru prawnego wojewodów nad samorządami, wprowadzeniu mechanizmów sprzyjających inicjowaniu przez mieszkańców sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, a także wprowadzeniu mechanizmów poprawiających jakość nadzoru oraz pewność prawną uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Narastające problemy prawne wokół nadzoru prawnego wojewodów nad samorządami doprowadziły do wielu dyskusji na temat pożądanых kierunków zmian i zaowocowały licznymi publikacjami, w tym w ramach prac Fundacji im. Stefana Batorego:

W opracowanym przez ekspertów Fundacji Batorego *Indeksie Samorządności 2023* 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 uchylona przez sądy administracyjne. Ta liczba pokazuje problem wynikający z upolitycznienia nadzoru. Jakie zmiany są potrzebne, aby nie ograniczać samodzielności samorządów, ale także nie rezygnować z niezbędnej kontroli? Na to pytanie odpowiadają niniejsze założenia do projektu ustawy ustanawiającej nowy model nadzoru wojewodów nad JST.

Autorzy proponują, aby ciężar badania legalności uchwał i zarządzeń organów JST spoczywał na sądach administracyjnych i aby to sąd

- *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*¹;
- *Odnova samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?*²;
- *Indeks Samorządności. Druga edycja 2023*³;
- *Nadzór wojewodów nad samorządami: jakich zmian potrzebujemy. Komentarze*⁴.

Założenia opisują generalne zasady, aksjologię i sposób funkcjonowania projektowanych instytucji. Dokument ma więc pozwolić na dokonanie oceny, czy przyjęte kierunki są efektywne w rozwiązywaniu przedstawionych problemów. Daje to szansę poddania poszczególnych rozwiązań konsultacjom, a następnie umożliwi ich korektę przed rozpoczęciem dalszych etapów prac legislacyjnych. Włączenie założeń do systemu prawnego wymaga również opracowania odpowiednich przepisów wprowadzających, przejściowych i dostosowujących.

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu założenia stanowią podstawę, która zostanie zoperacjonalizowana w kolejnym etapie, polegającym na przygotowaniu projektu ustawy. Wówczas opisane w poniższych założeniach rozwiązania i postulaty zostaną zamienione na normy prawne uwzględniające zasady techniki prawodawczej ustalone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasady techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 283).

Tworzenie otwartych na konsultacje społeczne założeń do projektów ustaw jest kluczowe dla dobrej jakości prawa stanowionego. Powrót do zasady tworzenia założeń projektów ustaw jako pierwszego kroku w procesie legislacyjnym został

administracyjny miał wyłączną kompetencję do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia. Wojewoda będzie uprawniony do wnioskowania o wstrzymanie ich wykonalności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

Ciekawym rozwiązaniem, które w praktyce może poważnie odciążyć sądy, jest możliwość postępowania sanacyjnego. Zanim wojewoda skieruje sprawę do sądu, powinien poinformować JST o stwierdzeniu wady prawnej, tak aby ona sama mogła usunąć nieprawidłowość.

Z uwagi na szereg uprawnień wojewodów należy rozważyć zwiększenie wobec nich (a także wicewojewodów) wymagań kwalifikacyjnych, np. odpowiednio długi staż pracy w administracji publicznej, wykształcenie prawnicze.

Nowością jest także propozycja udziału mieszkańców w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę – poprzez możliwość składania uwag i wniosków, a nawet (w przypadku niepodjęcia przez wojewodę przysługujących mu działań nadzorczych) prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego, w tym również do złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego.

Co ważne, model nadzoru proponowany przez autorów nie wymaga zmian konstytucyjnych. Zmiany na poziomie ustawowym i podstawowym wystarczą do zlikwidowania możliwości arbitralnej interwencji wojewodów w bieżącą działalność samorządów.

1 D. Sześciło (red.), *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy_operacyjne/Masz_Glos/Polska_samorzadow.pdf [dostęp tu i nast. 9.01.2024].

2 *Odnova samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/jak-przywrócic-samodzielnosci-i-sprawczosc-polskim-samorzadom.pdf>.

3 M. Lackowska, R. Matczak, P. Swianiewicz, D. Sześciło, K. Wojnar, *Indeks Samorządności. Druga edycja 2023*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/09/Indeks.Samorzadnosci_Druga_edycja.2023.pdf.

4 A. Gęsiarz-Krasucka, S. Patyra, T. Pietrzykowski, S. Zakroczyński, *Nadzór wojewodów nad samorządami: jakich zmian potrzebujemy? Komentarze*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/11/Nadzor.wojewodow.nad_samorzadami-jakich.zmian_.potrzebujemy.pdf.

jako postulat wyrażony w publikacji Fundacji im. Stefana Batorego *Proces legislacyjny – jak uzdrowić chore dziecko demokracji. Komentarz*⁵.

Mamy nadzieję, że przygotowane założenia, a następnie projekt ustawy nie tylko przyczynią się do stworzenia trwałych podstaw normatywnych pozwalających na zlikwidowanie możliwości arbitralnej interwencji wojewodów w bieżącą działalność samorządów, ale również pomogą przywrócić konstytucyjną pozycję ustrojową JST i należną im samodzielność decyzyjną w obszarach im oddanych.

Niniejszy projekt jest również odpowiedzią na oddolne postulaty mieszkańców i organizacji społecznych domagających się większej partycypacji społecznej w decyzjach dotyczących spraw wspólnych i lokalnych⁶. Coraz silniej zgłaszana jest również potrzeba społecznego dostępu do informacji publicznej zapewnionego w taki sposób, aby systemowo wyłączyć uznaniowość władz, których informacja dotyczy, jak również nieefektywność trybu wnioskowego, zwłaszcza w dostępie do kluczowych informacji⁷.

Projekt nie obejmuje nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe, w których działalności wobec jednostek samorządu terytorialnego autorzy nie dostrzegają tak licznych nieprawidłowości, jak w przypadku nadzoru sprawowanego (w ostatnich latach) przez wojewodów.

5 K. Izdebski, *Proces legislacyjny – jak uzdrowić chore dziecko demokracji. Komentarz*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/11/K.Izdebski_Proces.legislacyjny-jak.uzdrowic_komentarz.pdf

6 *Odnowa samorządności...*, *op. cit.*

7 *Krótko o powodach, dla których konieczne jest podjęcie zmian legislacyjnych. Uzasadnienie potrzeby zmian*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, <https://drive.google.com/file/d/1YFzvrITPeUX3hfM0wZsDskiVCdzqpXI/view>.

Spis treści

Wprowadzenie	1
Spis treści	4
Założenia do proponowanych zmian	5
Zasadnicze kierunki zmian	7
Rozwinięcie wybranych kierunków zmian	15
1. Zmiany dotyczące nadzoru prawnego sprawowanego przez wojewodów i sądy administracyjne	15
1.1. Zasada proporcjonalności i pomocniczości w nadzorze JST	15
1.2. Nowy przebieg postępowania nadzorczego	16
1.3. Zarządzenia zastępcze	19
1.4. Wstrzymanie wykonalności uchwały/zarządzenia JST	20
2. Skarga powszechna (<i>actio popularis</i>)	21
2.1. Legitymacja i zakres przedmiotowy skargi	21
2.2. Wniesienie skargi i autokontrola	22
3. Zmiany dotyczące ujednoczenia nadzoru i poprawy jakości nadzoru sprawowanego przez wojewodów	23
3.1. Wydawanie opinii przez Prezesa Rady Ministrów	23
3.2. Wydawanie wyjaśnień przez wojewodów	24

Założenia do proponowanych zmian

W pracach nad nową regulacją prawną dotyczącą nadzoru wojewodów nad samorządami przyjęto następujące założenia:

- **Ustanowienie samorządu terytorialnego jest fundamentalnym wyborem ustrojowym**, polegającym na decentralizacji władzy publicznej i oddaniu jej części w ręce wspólnot lokalnych (art. 15 ust. 1, art. 16 i rozdział VII Konstytucji RP). Konstytucja gwarantuje samorządom samodzielność, która ma być wykorzystana w celu realizacji zadań publicznych. Samodzielność samorządu jednak nie jest i nie może być nieograniczona. Jej granice wyznaczane są w ustawach, a ich respektowanie przez samorząd mają zapewniać organy nadzoru (rozdział VII Konstytucji RP).
- **Uzdrowienie systemu nadzoru nie wymaga zmian konstytucyjnych**. Wprawdzie wielu samorządowców i prawników wskazuje na potrzebę głębszej zmiany modelu nadzoru nad samorządami, np. postulując, aby funkcje samorządów i regionalnych izb obrachunkowych połączyć w Izbach Audytu Samorządowego – organach niezależnych od bieżących wpływów rządu⁸, to jednak wyraźnie należy podkreślić, że taka reforma wymagałaby uprzedniej zmiany Konstytucji. Zapisany w art. 171 ust. 2 Konstytucji model nadzoru wyraźnie ogranicza bowiem jakiegokolwiek zmiany w obszarze instytucjonalnym, wskazując w postaci katalogu zamkniętego, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Z tego względu w projekcie zdecydowano, że proponowane regulacje nie będą zmierzać w kierunku zmian konstytucyjnych, przyjęto bowiem, że już wprowadzenie zmian na poziomie ustawowym i podustawowym powinno wystarczyć, aby osiągnąć cel, jakim jest istotna zmiana modelu nadzoru prawnego wojewody nad JST.
- **Ścisłe rozumiane i stosowane kryterium legalności** w odniesieniu do kryteriów nadzoru nad JST; zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Przy założeniu, że to również jest fundamentalny wybór ustrojowy, po pierwsze – za niedopuszczalne należy uznać rozszerzanie katalogu kryteriów nadzoru na poziomie ustawowym; i po drugie – jako niedopuszczalną trzeba ocenić nadmiernie szeroką interpretację konstytucyjnego pojęcia „legalność”, obejmującą nie tylko zgodność z prawem, ale również zgodność z celami założonymi przez ustawodawcę⁹. Legalność, zwłaszcza w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, nie może oznaczać konieczności bezpośredniej realizacji wprost przewidzianej w ustawie delegacji, gdyż zgodnie z art. 94 Konstytucji 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, które stanowi 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

8 *Odnowa samorządności...*, op. cit.

9 Dr hab. Sławomir Patyra w publikacji: *Nadzór wojewodów nad samorządami: jakich zmian potrzebujemy...*, op. cit., s. 10, wskazuje: „Jeśli przyjmie się założenie, że w znaczeniu podmiotowym nadzór nad samorządem terytorialnym z natury ma charakter polityczny (realizują go wszak 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 redukujące 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”.

aktu. 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.

- **Upolitycznienie nadzoru.** Funkcjonowanie samorządów w III RP, zwłaszcza w ostatnich latach, pokazało, że gwarancje konstytucyjne i ustawowe nie wytrzymują ogromnego napięcia, jakie może powstać na linii samorządy–rząd z powodów politycznych. Upolitycznienie nadzoru prawnego prowadzi do różnej oceny aktów samorządów o podobnym charakterze prawnym, ale o odmiennej wymowie politycznej¹⁰. Zacięra to granicę między obiektywną kontrolą legalności działań samorządu a dyscyplinowaniem samorządów działających nie po linii władzy.
- **Słaba jakość nadzoru nad samorządami.** Jakość nadzoru prawnego nad samorządami stale się pogarsza. Analizy Fundacji im. Stefana Batorego pokazują, że w okresie 2016–2022 sądy administracyjne uchylły ponad 1/3 rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, i jest to znacznie więcej niż we wcześniejszym okresie¹¹. Pogorszenie jakości można zaobserwować również w ocenie przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wyniki przeprowadzonej kontroli NIK wskazały na przypadki niezapewnienia jednolitości ocen legalności aktów prawa miejscowego, a także niejednolity tryb prowadzenia postępowania nadzorczego¹².
- **Sądy stoją na straży samodzielności funkcjonowania samorządów** (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Sądowa ochrona samodzielności JST odnosi się zarówno do sfery prawa prywatnego, jak i publicznego. W odniesieniu do sfery prawa publicznego ochrona ta odbywa się na drodze postępowania przed sądem administracyjnym albo Trybunałem Konstytucyjnym, a dostosowanie rozwiązań dotyczących sądowej ochrony do zakresu samodzielności JST, zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji, należy do ustawodawcy. Zwiększenie roli sądów administracyjnych ma również wymiar praktyczny. Z uwagi na zły stan legislacji, w przypadku przepisów dotyczących zakresu upoważnienia ustawowego lub stosowania prawa materialnego często wymagana jest obecnie wykładnia przepisów, w tym przepisów o randze konstytucyjnej (np. art. 94 czy art. 165 Konstytucji RP) i prawa wspólnotowego. Do przeprowadzania takiej wykładni uprawnione i przygotowane wydają się sądy administracyjne.
- **Mieszkańcy powinni być podmiotem w systemie kontroli i nadzoru nad działaniami władz samorządowych.** Analizy przeprowadzone przez Fundację im. Stefana Batorego pokazują, że „oddolne ruchy mieszkańców upominają się w wielu miejscach o większy udział w podejmowaniu decyzji i o dostrzeżenie, że samorządność jest atrybutem lokalnych i regionalnych wspólnot mieszkańców, a nie elit konkurujących o urzędy. W polityce samorządowej widoczna jest też

10 Dawid Sześciło w raporcie *Samorząd–centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, opublikowanym przez Fundację im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 8, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Rzad_Samorzad_analiza.pdf, wskazuje na następujące symptomy upolitycznienia nadzoru: „Można odnieść wrażenie, że wojewodowie inaczej oceniają akty samorządów o podobnym charakterze prawnym, ale odmiennej wymowie politycznej. To *casus* podejmowanych przez samorządy uchwał o charakterze deklaracji polityczno-ideowych. Z jednej strony, były to uchwały rad sprzeciwiających się centralizacji zadań samorządowych czy deklarujących stosowanie nieopublikowanych przez rząd wyroków «starego» Trybunału Konstytucyjnego. Z drugiej strony, była to seria tzw. «uchwał anty-LGBT», w których radni sprzeciwiali się rzekomej inwazji bliżej nieokreślonej «ideologii LGBT». W pierwszym przypadku wojewodowie chętnie sięgali po zarzut braku podstawy prawnej do podejmowania uchwał, w drugim – zapanowało zgodne milczenie, mimo dużo bardziej wątpliwych podstaw prawnych i jawnie dyskryminacyjnego charakteru uchwał. Nadzór, który przyzmyka oko na takie akty albo wręcz je pochwała, jest równie szkodliwy, jak nadzór motywowany racjami politycznymi”.

11 Zob. *Indeks Samorządności. Druga edycja 2023, op. cit.*, s. 8.

12 Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, LWA.430.002.2019, nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA. Należy zauważyć, że kontrola dotyczyła specyficznie aktów prawa miejscowego, natomiast konkluzje mają zastosowanie do innych aktów stanowionych przez JST.

zmiana pokoleniowa – zarówno wśród wyborców, jak i lokalnych elit¹³. Dlatego zmianę modelu nadzoru przez centralną władzę polityczną nad jednostkami samorządu terytorialnego można i należy połączyć ze skuteczniejszą kontrolą władz samorządowych sprawowaną przez samych mieszkańców. Obecne rozwiązanie, oparte na możliwości wniesienia indywidualnej skargi do sądu administracyjnego, jest nieskuteczne. Konieczne są więc wprowadzenie instytucji skargi powszechnej (*actio popularis*) niezależnej od interesu prawnego, a ponadto zapewnienie dialogu społecznego poprzez włączenie mieszkańców w system nadzoru prawnego nad JST.

- **Wyważenie słusznych interesów wielu podmiotów działających w interesie publicznym.** Propozycje nowelizacji prawa dotyczące zmiany modelu nadzoru prawnego nad JST wymagają wyważenia słusznych interesów poszczególnych podmiotów: narzędzi demokratycznej kontroli sprawowanej przez mieszkańców, możliwości efektywnego działania w zakresie zadań publicznych oraz ustrojowej pozycji rządowych organów nadzoru. Propozycje zmian przepisów muszą również uwzględniać konieczność stabilizacji i przewidywalności prawa miejscowego, tak aby budować zaufanie obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).
- **Większe wymagania kwalifikacyjne wobec wojewodów.** Z uwagi na szereg uprawnień, w tym uprawnień wynikających z nadzoru nad JST, z zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wojewoda powinien być wysoko wykwalifikowanym urzędnikiem służącym interesowi publicznemu. Aby ograniczyć swobodę politycznych nominacji na urzędy wojewodów, należałoby wprowadzić dodatkowe wymogi merytoryczne wobec wojewodów i wicewojewodów, np. odpowiednio długi staż pracy w administracji publicznej czy wykształcenie prawnicze.

Zasadnicze kierunki zmian

W zakresie najistotniejszych zasad dotyczących nadzoru wojewodów projekt przewiduje następujące zmiany:

- **Wprowadzenie zasady proporcjonalności¹⁴ i pomocniczości do nadzoru nad JST** poprzez ustanowienie wyraźnego zakresu stosowania środków nadzorczych, z uwzględnieniem przeciwdziałania naruszeniom zagrażającym chronionym prawem wartościom podstawowym, zwłaszcza tym wyrażonym w zasadach konstytucyjnych, oraz z poszanowaniem swobody samorządu do realizacji zadań publicznych. Zasada proporcjonalności nadzoru administracyjnego nad samorządami wynika z art. 8 ust. 3 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* (EKSL)¹⁵, zasada pomocniczości jest natomiast wpisana w preambułę Konstytucji RP¹⁶. Zasada proporcjonalności nadzoru winna wyznaczać granice, które będą uznawane za niezbędne dla zapewnienia ochrony zagrożonych wartości, celem doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem, a dopiero w ostateczności – będą nakazywać wyeliminowanie z obrotu wadliwych aktów prawnych. Ingerencja nadzorcza, jej zakres oraz waga muszą być zatem adekwatne (proporcjonalne) do wagi stwier-

13 *Odnowa samorządności, op. cit.*, s. 3.

14 O zasadzie adekwatności nadzoru szerzej: prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński, *Podstawowe zasady funkcjonowania samorządu w świetle Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – próba oceny*, w: *Ograniczenia samodzielności prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Ocena 30 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2022, s. 42–44.

15 Art. 8 ust. 3 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 roku (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 z późn. zm.), stanowi, że: „kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić”.

16 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa prawa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

dzonych naruszeń prawa, mierzonej skalą zagrożenia innych wartości konstytucyjnie chronionych, wśród których jedną z najważniejszych jest samodzielność działania samorządu jako wartość konstytucyjnie gwarantowana wspólnotom samorządowym. Ingerencja nadzorcza musi uwzględniać zasadę pomocniczości. Zasada pomocniczości wymaga, aby administracja rządowa nie wykonywała zadań, które mogą być podejmowane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty mieszkańców. W obszarze nadzoru oznacza to ograniczenie ingerencji administracji rządowej w te zadania. Wkraczanie z działaniami nadzorczymi nie może zatem ograniczać ani wręcz pozbawiać samorządu swobody podejmowania działań, za realizację których JST ponosi odpowiedzialność. Nie może być więc ingerencji nadzorczej, jeżeli konstrukcja prawna przyjęta w uchwale nie jest zakazana przez ustawodawcę (stosując ścisłą wykładnię językową – zakazana wyraźnie, bezpośrednio i w sposób oczywisty) lub nie wchodzi w kolizję z normą wyższego rzędu.

- **Nowy przebieg postępowania nadzorczego.** Zastąpienie modelu nadzorczego opartego na rozstrzygnięciach nadzorczych nadzorem opartym na kontroli legalności uchwał/zarządzeń podejmowanych przez organy JST przez sądy administracyjne i dążeniu do naprawienia nieprawidłowości przez same organy JST (z uwzględnieniem głosu mieszkańców). Rozpoczęcie postępowania nadzorczego nie będzie wymagało osobnego wszczęcia, lecz będzie następować z mocy prawa, z chwilą przekazania uchwał i zarządzeń do nadzoru prawnego wojewody. Procedura zapewni możliwość sanacji przez organ samorządu terytorialnego wadliwej prawnie uchwały/zarządzenia. Najistotniejszym efektem postępowania nadzorczego nie będzie eliminowanie uchwały/zarządzenia JST w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, ale uprawnienie wojewody do wystąpienia ze skargą do WSA.
- **Wstrzymanie wykonalności uchwały/zarządzenia.** Inaczej niż w obecnym stanie prawnym wojewoda nie będzie miał kompetencji do samodzielnego wstrzymania wykonalności uchwały w związku z postępowaniem nadzorczym. Będzie natomiast uprawniony do wnioskowania o wstrzymanie wykonalności uchwały/zarządzenia, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, chyba że ustawa szczególnie wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Wyjątkiem będą przepisy aktu prawa miejscowego, które weszły w życie. WSA wydaje postanowienie w przedmiocie wstrzymania wykonalności uchwały/zarządzenia w terminie 7 dni. Sąd będzie musiał zastosować zasadę proporcjonalności, tzn. ocenić, czy wstrzymanie wykonania aktu nie będzie działaniem zbyt daleko idącym w odniesieniu do potencjalnych naruszeń.
- **Obowiązek prowadzenia publicznie dostępnego wykazu postępowań nadzorczych.** W ramach prowadzonego wykazu wojewoda będzie udostępniać nie tylko informacje o uchwałach i zarządzeniach przekazanych do nadzoru prawnego, postępowaniach nadzorczych w toku i zakończonych, ale również o działaniach mieszkańców – poprzez publikowanie zgłoszonych uwag i wniosków, treści stanowisk wojewody kierowanych zarówno do mieszkańców, jak i organów JST oraz treści skargi złożonej do sądu administracyjnego. Wykaz powinien umożliwiać wyszukiwanie informacji co najmniej po rekordach, takich jak szukane słowo, data uchwały lub zarządzenia i ich numer, jednostka samorządu terytorialnego oraz hasło tematyczne. Wykaz będzie prowadzony w formie elektronicznej i udostępniany w BIP przez okres nie krótszy niż 5 lat.

W zakresie najistotniejszych zasad dotyczących udziału JST w postępowaniu nadzorczym projekt przewiduje następujące rozwiązania:

- **Możliwość sanacji uchwały w toku postępowania nadzorczego.** Postępowanie nadzorcze dąży do usunięcia naruszenia prawa, a w pierwszej kolejności naruszenie prawa powinno być usunięte przez samą JST. W przypadku istnienia wady prawnej wojewoda informuje JST o stwierdzeniu tej wady, wskazując, jaką wadę prawną posiada uchwała/zarządzenie, oraz dołącza

uzasadnienie. Wojewoda proponuje również sposób zmiany aktu. W ciągu 14 dni od przedłożenia informacji organ JST może uwzględnić uwagi wojewody i zmienić bądź uchylić uchwałę/zarządzenie w całości lub części, albo przekazać swoje uzasadnione stanowisko wykazujące zgodność uchwały/zarządzenia z obowiązującym prawem (legalność).

- **Obowiązek prowadzenia publicznie dostępnego wykazu uchwał i zarządzeń, w stosunku do których zostało rozpoczęte postępowanie nadzorcze**, a także udostępniania, w ramach tego rejestru, informacji o przebiegu i wyniku tego postępowania, w szczególności w zakresie stanowiska organu JST odnoszącego się do uwag zgłaszanych przez wojewodę, treści skargi wniesionej do sądu administracyjnego przez wojewodę, mieszkańców lub organizację społeczną i odpowiedzi na skargę udzielonej przez JST. Wykaz będzie prowadzony w formie elektronicznej i udostępniany w BIP przez okres nie krótszy niż 5 lat.

W zakresie najistotniejszych zasad dotyczących udziału mieszkańców w postępowaniu nadzorczym projekt przewiduje następujące rozwiązania:

- **Obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o rozpoczęciu postępowania nadzorczego.** Jak dotąd cały proces nadzorczy aż do jego zakończenia, tj. do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, odbywał się bez udziału mieszkańców. Dotychczasowe regulacje prawne nie przewidywały obowiązku informowania o wszczęciu postępowania nadzorczego nie tylko mieszkańców, ale też samej JST. Postępowanie miało charakter gabinetowy, a pierwszą informacją publicznie dostępną było rozstrzygnięcie nadzorcze (a więc wyłącznie rozstrzygnięcie negatywne) ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z projektem wojewoda będzie zobowiązany, bez zbędnej zwłoki, podawać do publicznej wiadomości informacje o rozpoczętym postępowaniu nadzorczym oraz wskazywać 14-dniowy termin na składanie uwag i wniosków przez mieszkańców¹⁷.
- **Wprowadzenie możliwości zgłaszania uwag i wniosków w ramach postępowania nadzorczego wojewody i zmiana w zakresie wnoszenia skargi powszechnej (*actio popularis*).** Umożliwienie mieszkańcom zgłaszania uwag i wniosków bezpośrednio do wojewody stworzy ramy dla bezpośredniej obywatelskiej kontroli nad władzami samorządowymi i w tym zakresie częściowo zastąpi obecną skargę powszechną. Włączenie mieszkańców w postępowanie nadzorcze oraz umożliwienie im zgłaszania uwag i wniosków już na tym etapie powinno przyczynić się do zmniejszenia liczby wnoszonych skarg powszechnych oraz przyspieszenia procesu naprawy aktu prawnego. Obowiązkami wojewody będą odniesienie się do wszystkich zgłoszonych uwag i wniosków oraz poinformowanie zainteresowanego. Dopiero w przypadku niepodjęcia przez wojewodę przysługujących mu działań nadzorczych w stosunku do aktu prawa miejscowego (chcielibyśmy, aby prawo do skargi przysługiwało mieszkańcom tylko w zakresie aktu prawa miejscowego) mieszkańcom będzie przysługiwać możliwość złożenia indywidualnej skargi do sądu administracyjnego. Termin na jej złożenie będzie wynosił 14 dni od dnia, w którym wojewoda powiadomi publicznie o zakończeniu postępowania nadzorczego, którego wynik nie wskazał na konieczność skierowania przez wojewodę skargi do sądu administracyjnego. Mieszkaniec wnoszący skargę będzie musiał uzyskać odpowiednie (reprezentatywne) poparcie pozostałych mieszkańców wyrażone w postaci określonej liczby podpisów, w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.
- **Włączenie mieszkańców w ocenę legalności aktów prawnych podejmowanych przez organy JST.** Projekt przewiduje rozwiązanie służące włączeniu członków wspólnoty samorządowej

¹⁷ „Uwagi” są rozumiane jako krytyczne wypowiedzi na temat legalności uchwały/zarządzenia, w tym także postępowania uchwałodawczego, natomiast „wnioski” dotyczą propozycji zmiany uchwały/zarządzenia.

w ocenę aktów prawnych poddanych nadzorowi wojewody¹⁸, przy czym uwagi i wnioski zgłaszane przez mieszkańców mogą dotyczyć wyłącznie legalności uchwał JST. Wyjście poza kryterium legalności jest niedopuszczalne. Zakres konsultacji społecznych w toku postępowania nadzorczego wojewody nie może dotyczyć gospodarności, rzetelności ani celowości, bowiem nadzór wojewody sprawowany jest wyłącznie pod kątem legalności, a uwagi i wnioski mieszkańców byłby elementem tego nadzoru.

- **Legitymacja mieszkańców do składania uwag i wniosków w postępowaniu nadzorczym.** Każdy mieszkaniec, któremu przysługuje czynne prawo wyborcze do organów JST, powinien mieć prawo uczestniczenia, na warunkach określonych w projekcie, w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę.
- **Wyłączenie obowiązku wskazania interesu prawnego lub faktycznego.** Dotychczas mieszkaniec musiał wykazać istnienie interesu prawnego w złożeniu skargi do sądu administracyjnego, co bardzo skutecznie osłabiało realną możliwość zaskarżenia¹⁹. Z tego względu w projekcie zdecydowano, że od mieszkańca składającego uwagi i wnioski nie wymaga się wykazania interesu prawnego ani interesu faktycznego.
- **Wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. o skargach i wnioskach.** Do uwag i wniosków zgłaszanych w ramach postępowania nadzorczego nie stosuje się przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.
- **Zapewnienie dostępu do informacji o prowadzonych postępowaniach nadzorczych i ich przebiegu.** Projekt nakłada zarówno na wojewodę, jak i JST obowiązek prowadzenia publicznie dostępnego wykazu postępowań nadzorczych wojewody oraz ich przebiegu. W ramach prowadzonego wykazu mieszkańcom będą udostępniane nie tylko informacje o uchwałach i zarządzeniach przekazanych do nadzoru prawnego wojewody, postępowaniach nadzorczych w toku i zakończonych, ale również o działaniach samych mieszkańców – poprzez publikowanie zgłoszonych uwag i wniosków, treści stanowisk wojewody kierowanych zarówno do mieszkańców, jak i organów JST, treści skargi wojewody oraz odpowiedzi na skargę organu JST przekazanych do sądu administracyjnego. Wykaz będzie umożliwiał wyszukiwanie informacji co najmniej według słowa klucza, daty uchwały lub zarządzenia i numeru, jednostki samorządu terytorialnego oraz hasła tematycznego. Wykaz będzie prowadzony w formie elektronicznej i udostępniany w BIP przez okres nie krótszy niż 5 lat.
- **Forma uwag i wniosków.** W projekcie zostanie wskazany sposób zgłaszania uwag i wniosków w postępowaniu konsultacyjnym, z uwzględnieniem konieczności odformalizowania i uproszczenia udziału mieszkańców w procedurze konsultacyjnej. Wybór sposobu wniesienia uwagi lub wniosku będzie należał do mieszkańca. Dopuszczalne formy to: forma pisemna, ustna do

18 Dr hab. Sławomir Patyra w *Nadzór wojewodów nad samorządami...*, op. cit., s. 11, wskazuje: „Rozwiązaniem wartym rozważenia i szczegółowego doprecyzowania byłoby 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)”.

19 Kwestia ta jest omówiona szerzej w publikacji *Polska samorządów...* Przykłady tam wskazane (s. 143–144) to m.in.:

- 1) korzystanie z usług żłobka samorządowego nie wystarczy do zaskarżenia uchwały rady gminy w sprawie reorganizacji tego żłobka (wyrok NSA z 14 marca 2002 roku, sygn. akt II SA 2506/01);
- 2) brak interesu prawnego do zaskarżenia uchwały rady gminy o likwidacji młodzieżowego ośrodka wychowawczego przez pracowników zwolnionych z pracy w wyniku likwidacji (wyrok NSA z 28 kwietnia 2015 roku, sygn. akt I OSK 3132/14);
- 3) brak interesu prawnego we wniesieniu przez firmę telekomunikacyjną skargi na stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie, w jakim wprowadza ona zakaz lokalizacji nowych stacji bazowych telefonii komórkowej, nadajników radiowych, telewizyjnych i radiolokacyjnych oraz rozbudowy tego typu obiektów w odległości 150 metrów od istniejących lub projektowanych terenów zabudowy mieszkaniowej (wyrok NSA z 10 stycznia 2008 roku, sygn. akt II OSK 1335/07);
- 4) brak interesu prawnego mieszkańca powiatu w przypadku skargi na uchwałę rady powiatu likwidującą część oddziałów szpitala działającego w tym powiecie (wyrok WSA w Szczecinie z 13 lutego 2014 roku, sygn. akt II SA/Sz 1380/13).

protokołu albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Wraz z rozwojem technologii i zmianami społecznymi (pokoleniowymi) będą dokonywane przegląd form i dostosowywanie ich do istniejących możliwości technicznych.

- **Uprawnienia organizacji społecznych.** Kolejna przewidywana w projekcie zmiana dotyczy udziału organizacji społecznych w postępowaniu nadzorczym wojewody. Podobnie jak mieszkaniec organizacja społeczna nie musi wykazywać własnego interesu prawnego ani faktycznego, ale ma obowiązek uzasadnić przystąpienie do sprawy swoimi celami statutowymi i interesem społecznym (analogicznie jak w przypadku włączenia organizacji społecznej do postępowania administracyjnego na gruncie art. 31 § 1 k.p.a.). Projekt dopuszcza możliwość przystąpienia organizacji lokalnej, której terenem działania jest obszar danej JST (za organizację lokalną będzie uznawana również organizacja, której terenem działania jest wprawdzie obszar całego kraju, ale ze szczególnym uwzględnieniem danej JST). Organizacje społeczne będą mogły wnosić uwagi i wnioski w trakcie postępowania nadzorczego wojewody, jak również składać skargę do sądu administracyjnego (z zawężeniem do aktów prawa miejscowego) w sytuacji, gdy wojewoda swojej skargi nie złoży. Dodatkowo w projekcie proponuje się nadanie tym organizacjom uprawnienia do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, nawet jeżeli nie brały one wcześniej udziału w postępowaniu (nie zgłaszały uwag i wniosków).
- Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej będą służyć zażalenie i dalej – skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.
- **Wymogi odnośnie do zarzutów i wniosków zawartych w skardze składanej przez organizację społeczną.** O ile jednak skarga mieszkańca będzie musiała spełniać wyłącznie podstawowe wymogi formalne określone w art. 57 p.p.s.a., o tyle od organizacji społecznej wymagane będzie sformułowanie konkretnych zarzutów polegających na wskazaniu naruszeń przepisów prawa, dopuszczeniu się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny dotyczącej zastosowania przepisu prawa materialnego oraz wniosków co do sposobu rozstrzygnięcia. Zarówno zarzuty, jak i wnioski zawarte w skardze organizacji społecznej będą wiążące dla sądu administracyjnego.
- **Współdziałanie organizacji społecznej z wojewodą.** Organizacje społeczne będą mogły współdziałać z wojewodą w zadaniach służących edukacji obywatelskiej w zakresie kontroli i nadzoru nad JST. Zakres współdziałania będzie wyznaczany na zasadach uzgodnionych przez strony.

W zakresie najistotniejszych zasad dotyczących przesunięcia nadzoru nad samorządami do sądów administracyjnych projekt przewiduje następujące rozwiązania:

- **Skarga wojewody do sądu na uchwałę/zarządzenie organu JST.** W projektowanym modelu nadzoru prawnego nad JST nastąpi istotna zmiana polegająca na przesunięciu tego nadzoru do sądów administracyjnych. Ciężar badania legalności uchwał/zarządzeń organów JST będzie spoczywał na sądach administracyjnych. Wojewoda będzie zobowiązany zainicjować zmianę lub uchylenie podjętej uchwały/zarządzenia przez organ JST poprzez przekazanie informacji dotyczących stwierdzonych wad prawnych, a jeśli do tego nie dojdzie – wnieść skargę do sądu administracyjnego. Dodatkowo zostanie wprowadzony wymóg, że skarga wojewody może być oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów prawa, dopuszczeniu się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego. Skarga wojewody będzie również wymagała wskazania wniosku co do sposobu rozstrzygnięcia. Zarówno zarzuty, jak i wnioski zawarte w skardze wojewody będą wiążące dla sądu administracyjnego.
- **Skarga powszechna mieszkańców na akt prawa miejscowego.** Projekt przewiduje udział mieszkańców w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę poprzez możliwość

składania uwag i wniosków, a w przypadku niepodjęcia przez wojewodę przysługujących mu działań nadzorczych w stosunku do aktu prawa miejscowego – na mieszkańców przechodzić będzie prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego, w tym również prawo do złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego. Termin na złożenie skargi ma wynosić 14 dni od dnia, w którym wojewoda powiadomi o zakończeniu postępowania nadzorczego, którego wynik nie wskazał na konieczność skierowania przez wojewodę skargi do sądu administracyjnego. Mieszkaniec wnoszący skargę będzie musiał uzyskać odpowiednie (reprezentatywne) poparcie pozostałych mieszkańców, wyrażone w postaci określonej liczby podpisów, w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Skarga mieszkańca będzie wnoszona za pośrednictwem organu JST.

- **Legitymacja skargowa mieszkańców. W celu uniknięcia wątpliwości prawnych na potrzeby ustalania legitymacji skargowej** – za mieszkańca będzie uznawana osoba, której na dzień wniesienia skargi przysługuje czynne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego danej JST.
- **Wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia przez sąd.** Wyłącznie kompetencję do wstrzymania wykonania uchwały/zarządzenia będzie miał sąd administracyjny. O wstrzymaniu wykonania sąd zdecyduje z urzędu lub na wniosek wojewody (innego skarżącego). W tym zakresie należałoby doprecyzować, że odpowiednie zastosowanie znajdzie przepis art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, należałoby rozumieć naruszenie art. 7 i 31 ust. 3 Konstytucji, tj. wyjście poza granice prawa oraz ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wynikające z wykonania zaskarżonej uchwały. Sąd musiałby ponadto zastosować zasadę proporcjonalności nadzoru, tzn. ocenić, czy wstrzymanie wykonania aktu nie będzie działaniem zbyt daleko idącym w odniesieniu do potencjalnych naruszeń.
- **Informacja o złożeniu skargi** do sądu administracyjnego przez wojewodę, jak również o wstrzymaniu wykonania uchwały/zarządzenia będzie umieszczana w publicznym wykazie postępowań nadzorczych prowadzonym przez wojewodę oraz JST, której dotyczy skarga.
- **Zasada szybkości rozpoznania sprawy.** Projekt przewiduje, że rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia będzie następować w terminie 7 dni, rozpoznanie skargi – w terminie 30 dni od dnia złożenia skargi, a doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem – w terminie 7 dni od dnia wydania. Termin na wniesienie skargi kasacyjnej od wyroku wyniesie 14 dni, a na jej rozpatrzenie – 30 dni. Termin na wniesienie skargi kasacyjnej od postanowienia o odmowie wstrzymania wykonania uchwały/zarządzenia wyniesie 7 dni, a na jej rozpatrzenie – 14 dni. Terminy te mają na celu zapewnienie szybkości rozpoznania sprawy.
- **Wymóg formy elektronicznej dla skargi.** Projekt przewiduje jako jedyną dopuszczalną formę elektroniczną skargi. Skarga wojewody lub mieszkańców będzie wnoszona do elektronicznej skrzynki podawczej JST i ma to być wymóg formalny. Skargę wniesioną w innej formie JST będzie zwracała skarżącemu z odpowiednim pouczeniem: że skarga prawidłowo złożona w formie elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zwrotu będzie uważana za złożoną w dniu wniesienia pierwszej skargi.
- **Obligatoryjne doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej.** Projekt przewiduje, że w celu przyspieszenia rozpoznania sprawy postępowanie sądowe w sprawach nadzoru prawnego nad JST w całości będzie prowadzone za pomocą środków komunikacji elektronicznej – do doręczeń zastosowanie znajdzie art. 74a p.p.s.a., przy czym zostanie wyłączona możliwość zrezygnowania z doręczania za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 74a § 2 p.p.s.a.), jak również ulegnie skróceniu termin wysłania powtórnego zawiadomienia o możliwości

odebrania pisma – do 3 dni (art. 74a § 6 p.p.s.a.) – oraz termin uznania pisma za odebrane – do 5 dni od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia (art. 74a § 8 p.p.s.a.).

- **Jednoosobowe składy sędziowskie w WSA.** Proponuje się, aby skargi na uchwały organów JST były rozpatrywane w składzie jednego sędziego, co pozwoli uwolnić niezbędne zasoby kadrowe i przyspieszyć rozpoznawanie spraw.
- **Wprowadzenie zasady związania sądu administracyjnego zarzutami skargi, powołaną podstawą prawną i wnioskami co do sposobów rozstrzygnięcia w odniesieniu do skargi składanej przez wojewodę oraz organizację społeczną.** Zasada ta ma służyć badaniu zarzutów skargi i powołanej podstawy prawnej wyłącznie w granicach wniesionej skargi. Powinno to wpłynąć na podniesienie poziomu skarg składanych przez wojewodów i organizacje społeczne, a dodatkowo będzie sprzyjać szybkiemu rozpoznawaniu sprawy – przedmiotem badania sądu administracyjnego staną się wyłącznie zarzuty i podstawy wskazane w skardze, a dodatkowo sąd będzie związany złożonymi przez skarżącego wnioskami co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy.
- **Opłaty sądowe.** Postępowanie prowadzone w wyniku skargi wojewody zostanie zwolnione z opłat sądowych, natomiast postępowanie prowadzone w wyniku skargi mieszkańców lub organizacji społecznej będzie podlegać opłacie stałej. Przy czym wysokość opłaty musi skutecznie zniechęcać do wnoszenia skarg nieuzasadnionych. Opłata sądowa będzie wymagana wraz z wniesieniem skargi, a w przypadku jej braku lub nieprawidłowej wysokości sąd administracyjny będzie wzywał do jej uiszczenia w terminie 3 dni.
- **Utworzenie Izby Samorządowej w strukturach NSA.** Aktualnie NSA dzieli się na trzy Izby: Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną (art. 39 ustawy z 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2022, poz. 2492). Rozpatrywaniem spraw ustroju samorządu terytorialnego zajmuje się obecnie Izba Ogólnoadministracyjna, przy czym zakres jej właściwości jest znacznie szerszy, bowiem trafiają do niej również inne sprawy, w tym te niezastzeżone dla pozostałych dwóch Izb. W projekcie postuluje się utworzenie w ramach NSA czwartej Izby – Samorządowej, do której zadań należałyby wyłącznie sprawy dotyczące nadzoru prawnego nad JST. Pozwoliłoby to na specjalizację sędziów orzekających w Izbie Samorządowej, a także podniesienie jakości i ujednoczenie orzecznictwa w tym zakresie. Do szybkiego rozpatrywania skarg kasacyjnych istotnie przyczyniłaby się również odpowiednio duża liczba sędziów oraz pozostałych pracowników sądowych.
- W ślad za zmianami w NSA powinny zostać utworzone **nowe wydziały orzecznicze w wojewódzkich sądach administracyjnych.** Wydziały samorządowe należałoby przeznaczyć do rozpatrywania skarg wnoszonych w ramach nadzoru prawnego nad JST. Rozwiązanie takie pozwoliłoby również na ścisłą specjalizację określonej grupy sędziów i asesorów sądowych na poziomie sądów wojewódzkich. Sprawna organizacja pracy oraz odpowiednie przygotowanie zawodowe z zakresu działalności JST pozwoliłyby nie tylko na dotrzymanie 30-dniowego terminu rozpatrzenia skargi, ale również na podniesienie jakości i ujednoczenie orzecznictwa w tym zakresie. Do szybkiego rozpatrywania skarg kasacyjnych istotnie przyczyniłoby się ponadto odpowiednie wzmocnienie kadrowe tych wydziałów.

W zakresie najistotniejszych zasad dotyczących ujednoczenia i poprawy jakości nadzoru sprawowanego przez wojewodów projekt przewiduje następujące rozwiązania:

- **Wydawanie opinii przez Prezesa Rady Ministrów.** PRM powinien otrzymać kompetencje do wydawania opinii w celu zapewnienia jednolitości działalności nadzorczej sprawowanej przez wojewodów na poziomie centralnym. Opinie nie byłyby źródłem ani przepisów powszechnie obowiązujących, ani przepisów kierownictwa wewnętrznego. Nie stanowiłyby formalnej podstawy

rozstrzygnięcia w postępowaniu nadzorczym. Opinie byłyby wydawane na wniosek ogólnopolskiej organizacji jednostek samorządu terytorialnego.

Celem opinii jest wyrażanie wykładni doktrynalnej kształtującej jednolitą praktykę nadzoru. Opinie będą jedynie pośrednio wpływać na działania wojewodów. Dodatkowo proponuje się, aby Dyrektor NIST (Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego) prowadził sprawy w przedmiocie wydania opinii, jak również wydawał, na podstawie upoważnienia, opinie w imieniu PRM.

- **Wydawanie wyjaśnień przez wojewodów.** Na poziomie lokalnym samorządy w celu lepszego planowania realizacji swoich zadań powinny mieć możliwość formalnego wystąpienia do organu nadzoru o wykładnię istotnych przepisów prawa w celu udzielenia wyjaśnień. Wyjaśnienia nie generowałyby skutku prawnego ani związania treścią rozstrzygnięć podjętych w ich ramach. Ideą jest stworzenie formalnego narzędzia umożliwiającego zapoznanie się przez JST ze stanowiskiem organu nadzoru w danej kwestii i potencjalnie uwzględnienie tego stanowiska przy realizacji zadań publicznych. Przed wydaniem wyjaśnień wojewoda będzie miał obowiązek przekazać projekt wyjaśnień do NIST celem konsultacji.
- **Większe wymagania dla osób powoływanych na stanowisko wojewody.** Ustawodawca wprowadził do ustawy z 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie art. 6, który określa wymogi, jakie musi spełnić osoba, aby być powołana na to stanowisko²⁰. Praktyka pokazała jednak, że art. 6 jest zbyt ogólny i nie wpływa na profesjonalizację działalności wojewody. Konieczne jest doprecyzowanie tego przepisu, aby wprowadzić minimalne wymagania dotyczące doświadczenia potencjalnego kandydata. Projekt będzie przewidywał, że obok innych wymogów wynikających z art. 6 na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która posiada co najmniej sześciolletni staż pracy, w tym minimum trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych. Taki sam warunek do 2015 roku był wymogiem dla stanowiska dyrektora generalnego urzędu w ustawie z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (art. 53 ust. 1 pkt 4).
- **Reforma Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST).** NIST powinien stanowić profesjonalne zaplecze dla Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i JST w obszarze działalności samorządów. Aby stworzyć takie zaplecze, należy dokonać reformy Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST). Podstawowym warunkiem takiej reformy jest zmiana formuły funkcjonowania NIST. Można to osiągnąć np. przez przekształcenie NIST z jednostki organizacyjnej podległej MSWiA w jednostkę współprowadzoną przez samorządy (być może pod nadzorem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego). Do celów działania zreformowanego NIST należałyby: wzmacnianie kultury prawnej (np. poprzez konsultowanie aktów prawa miejscowego już na etapie lokalnej legislacji), organizowanie zaplecza analityczno-ekspertyzowego i zapewnianie równoprawnego udziału w ogólnokrajowym procesie legislacyjnym.
- **Bieżąca analiza funkcjonowania systemu nadzoru nad JST.** Obecnie nie ma podmiotu publicznego, którego zadaniem byłoby przeprowadzanie okresowej analizy funkcjonowania systemu nadzoru z uwzględnieniem problemów wynikających z orzecznictwa. Proponuje się, aby NIST otrzymał właśnie takie zadanie. Analityka prowadzona przez NIST będzie wskazywać istniejące

20 Art. 6. [Powołanie wojewody]

1. Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.
2. Na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która:
 - 1) posiada obywatelstwo polskie;
 - 2) posiada tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny;
 - 3) daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków wojewody;
 - 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
 - 5) korzysta z pełni praw publicznych;
 - 6) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

problemy oraz kierunki dalszego rozwoju systemu nadzoru. Analizy NIST zawierające wnioski powinny być przedstawiane PRM.

Rozwinięcie wybranych kierunków zmian

1. Zmiany dotyczące nadzoru prawnego sprawowanego przez wojewodów i sądy administracyjne

1.1. Zasada proporcjonalności i pomocniczości w nadzorze JST

Obecnie pojęcie naruszenia prawa uprawniające do stwierdzenia nieważności uchwały/zarządzenia jest pojęciem nieostrym. Ta nieostrość stanowi jedną z przyczyn braku spójności w samych rozstrzygnięciach nadzorczych, jak również powoduje brak przewidywalności rozstrzygnięć.

Zasada proporcjonalności nadzoru wynikająca z art. 8 ust. 3 EKSL powinna być wprowadzona wprost do pojęcia kryteriów stwierdzenia „naruszenia prawa”, które jest podstawą wydawania rozstrzygnięć nadzorczych oraz kontroli sądowej uchwał i zarządzeń samorządu (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.).

Do przepisów regulujących nadzór nad samorządem powinna być również wyraźnie wprowadzona zasada pomocniczości wskazana w cytowanej wcześniej preambule Konstytucji RP. Zasada pomocniczości oznacza, że administracja rządowa nie powinna wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty mieszkańców. Konsekwencją przyjęcia tej zasady w ramach nadzoru jest domniemanie legalności uchwał/zarządzeń, jeżeli rozwiązanie w nich ujęte nie jest zakazane przez ustawodawcę (stosując ścisłą wykładnię językową, tj. wyraźnie, bezpośrednio i w sposób oczywisty) lub nie wchodzi w kolizję z normą wyższego rzędu. W takim przypadku przyjmuje się, że rozwiązanie mieści się w granicach odpowiedzialności JST za samodzielne wykonywanie zadań publicznych (art. 16 Konstytucji RP).

W rezultacie sąd może orzec, że uchwała JST ma wadę prawną, tylko jeżeli rozwiązanie prawne w niej zawarte:

- narusza prawnie chronioną wartość wskazaną w Konstytucji RP, prawie międzynarodowym czy wspólnotowym;
- lub
- jest wyraźnie, bezpośrednio i w sposób oczywisty zakazane przez ustawodawcę lub wchodzi w kolizję z normą wyższego rzędu.

Jeżeli uchwała/zarządzenie nie zda tego testu, sąd administracyjny powinien w pierwszej kolejności zdefiniować wartość, która wymaga ingerencji w funkcjonowanie samorządu, i dostosować do niej oraz skali naruszenia proporcjonalną reakcję prawną.

Skorelowane z tym będą szersze uprawnienia sądów administracyjnych co do wyboru skutków orzeczeń w przedmiocie wad prawnych uchwał i zarządzeń.

	Stan obecny	Proponowana zmiana
Orzeczenie	Skutek dla uchwały/zarządzenia	Skutek dla uchwały/zarządzenia
Wyrok sądu administracyjnego w przypadku aktu prawa miejscowego	Sąd ma ograniczone możliwości wyboru skutku orzeczenia o wadliwości uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Sąd, uwzględnivszy skargę (art. 147 § 1 p.p.s.a.): 1) stwierdza nieważność w całości lub części ze skutkiem retroaktywnym (<i>ex tunc</i>); 2) jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności – stwierdza, że uchwałę/zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.	Sąd będzie miał wybór co do skutku orzeczenia o wadliwości uchwały/zarządzenia. Sąd, uwzględnivszy skargę, będzie uprawniony w ramach swojej władzy dyskrecyjnej (w ramach zasady proporcjonalnego nadzoru) do: 1) stwierdzenia nieważności w całości lub w części ze skutkiem retroaktywnym (<i>ex tunc</i>); 2) stwierdzenia niezgodności z prawem lub stwierdzenia, że uchwałę/zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, i uchylenia uchwały/zarządzenia – sąd będzie decydował, czy utrata mocy prawnej uchwały/zarządzenia nastąpi z dniem uprawomocnienia wyroku, chyba że sąd zdecyduje, że skutek ten nastąpi w dniu ogłoszenia wyroku lub w terminie późniejszym, maksymalnie 3 miesiące od dnia uprawomocnienia wyroku.
Wyrok sądu administracyjnego w przypadku pozostałych uchwał/zarządzeń (niebędących aktami prawa miejscowego)	Sąd ma ograniczone możliwości wyboru skutku orzeczenia o wadliwości uchwały/zarządzenia. Sąd, uwzględnivszy skargę: 1) stwierdza nieważność w całości lub części ze skutkiem retroaktywnym (<i>ex tunc</i>); 2) jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności – stwierdza, że uchwałę/zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (np. jeżeli minął 1 rok od dnia podjęcia uchwały).	

Taki mechanizm służy realizacji zasady samodzielności działalności samorządu (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). W założeniu ma to przeciwdziałać „wyjąławianiu” zadań samorządu, czyli sytuacji, w której ustawodawca przekazuje pewien zakres swobody do samorządu, ale jest on arbitralnie ograniczany przez zasady i reguły ustalane w ramach rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru.

1.2. Nowy przebieg postępowania nadzorczego

Z uwagi na konieczność zastąpienia modelu nadzorczego opartego na rozstrzygnięciach nadzorczych nadzorem opartym na kontroli przez sądy administracyjne legalności uchwał/zarządzeń podejmowanych przez organy JST i dążeniem do naprawienia nieprawidłowości przez same organy JST – postępowanie nadzorcze będzie zorganizowane wokół następujących zasad:

- **Kwestię zgodności z prawem uchwał i zarządzeń będzie rozstrzygał sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez wojewodę.**

- **Postępowanie nadzorcze będzie jawne;** wojewoda będzie miał obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o rozpoczęciu i przebiegu postępowania nadzorczego. Do publicznej wiadomości trafią również informacje o wszystkich działaniach i zdarzeniach mających miejsce w toku postępowania nadzorczego. W szczególności wojewoda będzie zobowiązany poinformować organ JST oraz ogół mieszkańców o stwierdzonych wadach prawnych lub o zakończeniu postępowania wobec braku wad prawnych. W informowanie o wszczęciu postępowania nadzorczego zostaną włączone również JST. Kolejny wymiar jawności będzie przejawiał się w dostępie do publicznych wykazów postępowań nadzorczych wojewody i dokumentacji całego postępowania.
- **Postępowanie nadzorcze gwarantuje udział mieszkańców;** jest on zapewniony w postaci możliwości składania uwag i wniosków. Obowiązkami wojewody będą odniesienie się do wszystkich zgłoszonych uwag i wniosków oraz poinformowanie zainteresowanego.
- **Postępowanie nadzorcze dąży do usunięcia naruszenia prawa;** w pierwszej kolejności naruszenie prawa powinno być usunięte przez organ JST, dlatego ważnym elementem nowej procedury jest możliwość sanacji uchwały/zarządzenia w toku postępowania nadzorczego. Zamiast całkowitej blokady w postaci rozstrzygnięcia nadzorczego i braku możliwości podejmowania jakichkolwiek uchwał uchylających bądź zmieniających w czasie oczekiwania na wyrok sądu administracyjnego, prawidłowość uchwały byłaby osiągnana niemal natychmiast.

Postępowanie nadzorcze byłoby wszczynane z urzędu w momencie przedłożenia wojewodzie uchwały/zarządzenia. Przedłożenie aktu jest obowiązkiem wynikającym z art. 90 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2023, poz. 40 z późn. zm.), art. 78 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022, poz. 1526 z późn. zm.) oraz art. 81 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 2022, poz. 2094 z późn. zm.). Przedłożenie następuje w terminie 7 dni od podjęcia lub 2 dni – w przypadku przepisów porządkowych.

Krok 1. Wszczęcie postępowania nadzorczego oznacza rozpoczęcie przez wojewodę analizy, czy dany akt zawiera wadę prawną. Jednocześnie wojewoda niezwłocznie publikuje informację o wszczęciu postępowania, najpóźniej do końca dnia roboczego następującego po dniu przedłożenia aktu²¹. Publikacja ogłoszenia otwiera konsultacje, w ramach których mieszkańcy mają 14 dni na złożenie uwag i wniosków.

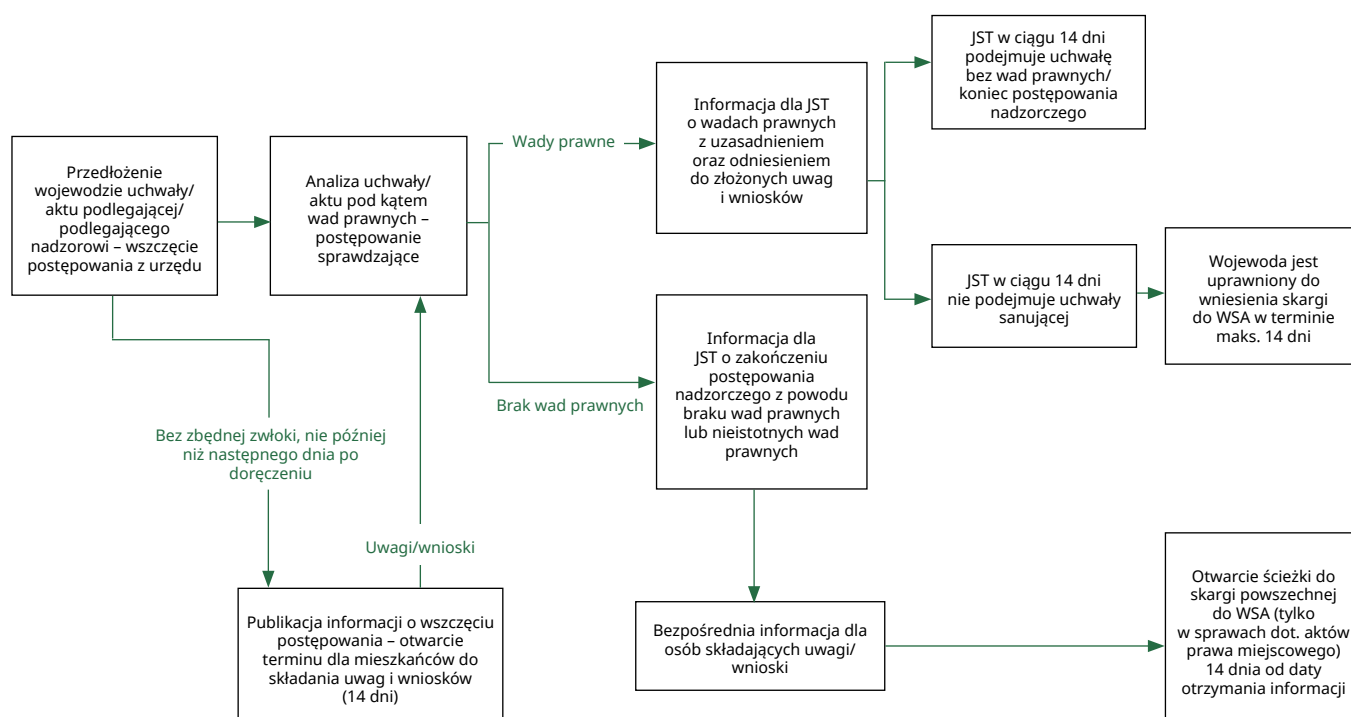
Krok 2. Kolejnym krokiem jest poinformowanie organu JST o stwierdzonych wadach prawnych. Proponuje się, aby informacja wojewody została przekazana nie później niż 20. dnia od wszczęcia postępowania. W przypadku braku wad prawnych wojewoda przekazuje do organu JST informację o zakończeniu postępowania nadzorczego.

Krok 3. W przypadku wad prawnych wojewoda przekazuje organowi JST informację o stwierdzonych wadach prawnych, wskazując, które z nich posiada uchwała/zarządzenie, oraz dołącza uzasadnienie. Wojewoda proponuje również sposób zmiany aktu. Od tego momentu organ JST ma 14 dni, aby uchylić uchwałę/zarządzenie lub ją/je zmienić w całości albo części w sposób wskazany przez wojewodę, albo przekazać wojewodzie uzasadnione stanowisko o legalności uchwały/zarządzenia. Przepisy dotyczące konsultacji lub uzgadniania aktu nie będą miały zastosowania (tj. zmiana uchwały/zarządzenia w ten sposób nie będzie musiała być konsultowana ani opiniowana). W informacji wojewoda zawiadomi

²¹ Analogiczny termin wskazany w art. 33a ust. 1 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2023, poz. 1094 z późn. zm.).

również o udziale społeczeństwa w postępowaniu nadzorczym oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi czy wnioski zgłoszone w związku z udziałem mieszkańców²². Informacja zostanie ogłoszona w wykazie postępowań nadzorczych prowadzonym przez wojewodę.

Krok 4. Jeżeli organ JST nie dokona zmiany uchwały/zarządzenia ani jej/jego nie uchyli, wojewoda będzie uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Termin na wniesienie skargi to 14 dni i będzie liczony od dnia następującego po upływie 14-dniowego terminu z kroku 3 powyżej. Skarga będzie wnoszona za pośrednictwem organu JST, który przekaze ją wraz z aktami sprawy i będzie zobowiązany dołączyć odpowiedź na skargę.



Schemat przebiegu postępowania nadzorczego:

Terminy w ramach procedury nadzorczej powinny być oznaczone tak, aby z jednej strony zminimalizować okres niepewności co do nadzorowanego aktu, a z drugiej – zapewnić odpowiednią ilość czasu na dokonanie rzetelnej analizy przekazanej dokumentacji.

Na gruncie nowej regulacji konieczne jest rozwiązanie sporu co do sposobu liczenia terminów w postępowaniu nadzorczym. Spór ten istnieje w orzecznictwie i sprowadza się do wątpliwości, czy do obliczania terminów w postępowaniu nadzorczym (w tym końca 30-dniowego terminu, z upływem

²² Analogiczny wymóg zawiera art. 37 pkt 2 ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2023, poz. 1094 z późn. zm.).

którego organ nadzoru traci uprawnienie do wydawania rozstrzygnięcia nadzorczego) stosuje się zasady wskazane w KPA²³.

W związku ze zmianą przepisów postuluje się, aby jasno wskazać, że do liczenia terminów ma zastosowanie wprost art. 57 k.p.a. W praktyce będzie to oznaczać doprecyzowanie obecnej regulacji i jasne wskazanie, że jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Ponadto uporządkuje kwestię momentu zachowania terminu w przypadku elektronicznych kanałów komunikacji. Zasadą z k.p.a. jest zachowanie terminu, jeżeli pismo zostało wysłane na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał dowód otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych²⁴.

Postuluje się wprowadzenie 14-dniowego terminu wniesienia skargi do WSA przez wojewodę. Termin rozpoczynałby bieg, jeżeli JST nie podejmie uchwały sanacyjnej.

Ponadto należy rozważyć wtrzymanie biegu niektórych terminów w ramach postępowania nadzorczego w momencie, kiedy wojewoda skorzysta z uprawnienia do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania JST, które są niezbędne do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych. Możliwość wstrzymania biegu terminów musi być ściśle ograniczona, aby nie powodować paraliżu działalności JST oraz efektywności samego nadzoru.

1.3. Zarządzenia zastępcze

Zarządzenie zastępcze jest szczególnym aktem nadzoru, odmiennym wobec rozstrzygnięć nadzorczych, które usuwają z obrotu prawnego uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy, ale w to miejsce nie wprowadzają nowych aktów²⁵. Podstawą wydania zarządzenia jest bezczynność organu JST. Zarządzenie zastępuje stosowny akt, jaki organ ten powinien podjąć w określonych prawem sytuacjach (np. art. 98a u.s.g.).

Obecnie zarządzenia zastępcze traktowane są jako osobna kompetencja nadzorcza i nie poprzedza się ich formalnym postępowaniem, do którego stosuje się zasady k.p.c.

Proponuje się odejść od możliwości wydawania zarządzeń zastępczych przez wojewodów na rzecz orzeczeń sądów administracyjnych zastępujących odpowiednie akty JST. Rozwiązanie jest wzorowane

23 Zob. posumowanie sprzecznych poglądów dokonane w uzasadnieniu do wyroku WSA w Rzeszowie z 17 czerwca 2020 roku, II SA/Rz 428/20, LEX nr 3035719. Za poglądem, że mają zastosowanie przepisy KPA, opowiedziały się sądy m.in. w wyroku WSA w Bydgoszczy z 31 sierpnia 2015 roku, II SA/Bd 713/15, LEX nr 1852219; wyroku NSA w Warszawie z 11 stycznia 2012 roku, I OSK 2012/11, LEX nr 1107472; wyroku WSA w Olsztynie z 27 czerwca 2006 roku, II SA/OI 181/06, LEX nr 934180; wyroku NSA w Warszawie z 29 czerwca 2017 roku, I OSK 2727/16, LEX nr 2328572; wyroku NSA w Warszawie z 19 lipca 2016 roku, II OSK 911/16, LEX nr 2102294.

Przeciwny pogląd w: wyroku NSA w Warszawie z 19 lipca 2016 roku, II OSK 911/16, LEX nr 2102294; wyroku NSA w Warszawie z 19 lipca 2011 roku, I OSK 684/11, LEX nr 1082800; wyroku NSA w Warszawie z 6 maja 2010 roku, I OSK 201/10, LEX nr 5985310; wyroku WSA w Gdańsku z 26 sierpnia 2009 roku, II SA/Gd 113/09, LEX nr 552990; wyroku NSA z 17 kwietnia 2018 roku, II OSK 658/18, LEX nr 2592417; wyroku NSA w Warszawie z 10 marca 2016 roku, II OSK 287/16, LEX nr 2037490.

24 Obecnie doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do innego podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do 30 września 2029 roku (art. 147 ust. 1 ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2023, poz. 285 z późn. zm.).

25 Zob. wyrok NSA z 12 kwietnia 2017 roku, II OSK 364/17, LEX nr 2316064.

na instytucji prawa cywilnego umożliwiającej zastępowanie oświadczeń woli prawomocnym orzeczeniem sądu, jeżeli dana osoba jest zobowiązana do złożenia takiego oświadczenia²⁶.

Wojewoda miałby kompetencję do wnoszenia do sądu administracyjnego wniosku o wydanie orzeczenia, w którym określałby treść orzeczenia zastępczego.

Zasadą powinno być rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny w przedmiocie aktu zastępującego uchwałę lub zarządzenie JST. Proponuje się również wprowadzenie postępowania w sprawie wydania orzeczenia zastępczego. Postępowanie w sprawie wydania orzeczenia zastępczego będzie przebiegało analogicznie do postępowania nadzorczego z następującymi odstępstwami:

- wszczęcie postępowania będzie następowało z urzędu po upływie czasu, jaki ustawa przyznawała JST na wydanie aktu;
- na końcu postępowania wojewoda będzie występował do sądu z wnioskiem o wydanie orzeczenia zastępującego uchwałę JST, natomiast wymogiem formalnym wniosku będzie określenie w nim treści oczekiwanego orzeczenia.

1.4. Wstrzymanie wykonalności uchwały/zarządzenia JST

Obecnie kwestia wstrzymania wykonalności uchwały/zarządzenia, które są przedmiotem postępowania nadzorczego, przedstawia się następująco:

Wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia	Zasada
Wszczęcie postępowania lub w toku	Wojewoda, który wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały/zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie (z wyjątkiem uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego).
Doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego	Stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały/zarządzenia wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (z wyjątkiem uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego).
Wniesienie przez wojewodę skargi do sądu administracyjnego	Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonalności uchwały/zarządzenia. Do sądu należy wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały/zarządzenia. Po przekazaniu sądowi skargi może on, na wniosek skarżącego, wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

²⁶ Art. 64 k.c. – prawomocne orzeczenie sądu nakładające na daną osobę obowiązek złożenia oznaczonego oświadczenia woli; zastępuje to oświadczenie.

Po przemodelowaniu postępowania nadzorczego proponuje się następujące regulacje:

Wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia	Zasada
W postępowaniu nadzorczym	<p>Wojewoda w toku postępowania nadzorczego nie ma możliwości wstrzymania wykonania uchwały/zarządzenia.</p> <p>Wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia jest wyłączną kompetencją sądu administracyjnego. O wstrzymaniu wykonania sąd decyduje z urzędu lub na wniosek skarżącego w terminie 7 dni od daty wniosku.</p> <p>Sąd może wstrzymać wykonalność uchwały/zarządzenia przed wniesieniem skargi lub po jej wniesieniu.</p>
Po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego	<p>Odpowiednie zastosowanie znajdzie przepis art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, należałoby rozumieć naruszenie art. 7 i 31 ust. 3 Konstytucji, tj. wyjście poza granice prawa i ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wynikające z wykonania zaskarżonej uchwały.</p> <p>Sąd musiałby ponadto zastosować zasadę proporcjonalności nadzoru, tzn. ocenić, czy wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia nie będzie działaniem zbyt daleko idącym w odniesieniu do potencjalnych naruszeń.</p>

2. Skarga powszechna (*actio popularis*)

2.1. Legitymacja i zakres przedmiotowy skargi

Skarga powszechna będzie przysługiwać osobie, która:

- jest mieszkańcem;
- złożyła uwagę lub wniosek w toku postępowania nadzorczego;
- uzyskała poparcie odpowiedniej liczby mieszkańców.

W celu uniknięcia wątpliwości prawnych mieszkańcem na potrzeby ustalania legitymacji jest osoba, której na dzień wniesienia skargi przysługuje prawo wybierania w wyborach do organu stanowiącego (czynne prawo wyborcze). Regulacja będzie odwoływać się w tym zakresie do art. 10 §1 pkt 3 ustawy z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (tj. Dz.U. 2023, poz. 2408)²⁷.

Uczestnictwo w postępowaniu nadzorczym zastąpi aktualną konieczność wykazywania interesu prawnego.

²⁷ Zgodnie z przywołaną normą w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego:

- a) rady gminy – prawo wybierania ma obywatel polski, obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy,
- b) rady powiatu i sejmiku województwa – prawo wybierania ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze odpowiednio tego powiatu i województwa.

Kolejnym elementem jest uzyskanie poparcia odpowiedniej liczby mieszkańców. Proponuje się, aby minimalna liczba mieszkańców konieczna do poparcia skargi powszechnej była analogiczna do liczby mieszkańców, którzy muszą poprzeć wniosek o zgłoszenie do debaty nad raportem o stanie JST²⁸.

JST	Minimalna liczba mieszkańców wymagana do poparcia skargi na akt prawa miejscowego
Gmina	1) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 20 osób; 2) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 50 osób;
Powiat	2) w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 150 osób; 2) w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób.
Województwo	1) w województwie do 2 000 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób; 2) w województwie powyżej 2 000 000 mieszkańców – co najmniej 1000 osób.

Poparcie będzie udzielane w formie podpisu na samej skardze lub w postaci podpisu pod oświadczeniem o poparciu danej skargi. W takim przypadku oświadczenie o poparciu będzie załącznikiem do skargi. Obligatoryjnym elementem formalnym skargi stanie się również wykaz osób, które skargę poparły. Z uwagi na wymóg formy elektronicznej dla skargi podpis wyrażający poparcie będzie mógł zostać złożony jako kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany albo podpis osobisty (analogicznie do art. 46 § 2a p.p.s.a.).

Stroną postępowania będzie mieszkaniec, który złożył skargę. Nie są stronami osoby, które skargę poparły. Takie rozwiązanie ma na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowania sądowego.

W celu ograniczenia wnoszenia skarg nieuzasadnionych konieczne jest również istotne zwiększenie wysokości opłaty za wpis dotyczący skargi powszechnej w stosunku do poziomów obowiązujących obecnie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Proponuje się, aby wysokość wpisu od skargi powszechnej na akt prawa miejscowego wynosiła minimum 1500 zł²⁹.

Zakres przedmiotowy skargi będzie obejmował wyłącznie akty prawa miejscowego. Dodatkowo wniesienie skargi będzie możliwe tylko w sytuacji, kiedy wojewoda nie podejmie odpowiednich działań w ramach nadzoru.

2.2. Wniesienie skargi i autokontrola

Termin na złożenie skargi powszechnej będzie wynosić 14 dni od dnia, w którym wojewoda powiadomi publicznie o zakończeniu postępowania nadzorczego, którego wynik nie wskazał na konieczność wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub skierowania przez wojewodę skargi do sądu administracyjnego.

²⁸ Odpowiednio: art. 28aa. ust. 7 u.s.g., art. 30a ust. 7 u.s.p., art. 34a ust. 7 u.s.w.

²⁹ Obecnie od skargi na akt prawa miejscowego należy uiścić wpis w wysokości 300 zł – § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 roku w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2021, poz. 535).

Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu JST, który wydał akt prawa miejscowego. Zastosowanie będzie miał tutaj art. 54 p.p.s.a. regulujący pośredni tryb wnoszenia skarg do sądów administracyjnych. Istotnym nowym elementem procedury stanie się możliwość dokonania przez organ JST autokontroli w terminie 14 dni od dnia wniesienia skargi. W tym terminie organ może uchylić kwestionowany akt prawa miejscowego w całości lub części.

W przeciwnym przypadku skarga jest przekazywana do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd w pierwszej kolejności powinien zbadać, czy skarga spełnia wymogi formalne. Dodatkowym narzędziem służącym weryfikacji, czy osoba wnosząca skargę, a także osoby ją popierające mają prawo wybierania (tj. czy są mieszkańcami), będzie Centralny Rejestr Wyborców (CRW). Zgodnie z art. 18 § 2 Kodeksu wyborczego CRW potwierdza prawnie fakt dysponowania przez daną osobę prawem wybierania. W związku z powyższym konieczne są zmiana art. 18 Kodeksu wyborczego i zapewnienie sądowi administracyjnemu dostępu do CRW.

3. Zmiany dotyczące ujednoczenia nadzoru i poprawy jakości nadzoru sprawowanego przez wojewodów

3.1. Wydawanie opinii przez Prezesa Rady Ministrów

Projekt ma na celu doprecyzowanie zadań Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad JST. Prezes Rady Ministrów, jako organ nadrzędny wobec wojewodów, powinien otrzymać kompetencje do wydawania opinii w celu zapewnienia jednolitości nadzoru prawnego sprawowanego przez wojewodów. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie wydawania opinii będą iść w kierunku zapewniania jednolitości ocen dokonywanych przez wojewodów w związku ze sprawowanym nadzorem. Kompetencje będą miały charakter strategiczny i systemowy. Kompetencje te nie generowałyby skutku prawnego ani związania treścią tez prawnych w ramach tych opinii. Ideą jest stworzenie miękkich narzędzi budujących spójny system nadzoru nad JST.

Opinie powinny dotyczyć (zakres przedmiotowy):

- wykładni zawartej w ustawie podstawy i granic swobody regulacyjnej JST w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego;
- wykładni przepisów, z których wynikają zadania samorządów.

Opinie nie byłyby źródłem przepisów powszechnie obowiązujących ani przepisów kierownictwa wewnętrznego. Nie stanowiłyby formalnej podstawy rozstrzygnięcia w postępowaniu nadzorczym.

Analogią do postulowanego rozwiązania jest funkcjonująca w obrocie prawnym instytucja opinii prezesa UZP wydawana na podstawie art. 471 ustawy z 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2023, poz. 1605 z późn. zm.).

Przepisy dotyczące wydawania opinii obowiązkowo muszą wskazywać, że Prezes Rady Ministrów przy wydawaniu ich uwzględnia orzecznictwo sądów administracyjnych, sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Prezes Rady Ministrów podczas tworzenia opinii powinien aktywnie analizować orzeczenia wydane przez ww. sądy i trybunały. Celem opinii jest zapewnienie spójności między orzecznictwem sądów administracyjnych a działaniami podejmowanymi przez wojewodów w ramach nadzoru.

Opinie będą wydawane na wniosek. Ze względu na potencjalny problem zbyt dużego obciążenia Prezesa Rady Ministrów składanymi wnioskami należy ograniczyć zakres podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku. W związku z powyższym wniosek powinien pochodzić od ogólnopolskiej organizacji jednostek samorządu terytorialnego (w rozumieniu ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej).

Termin na wydanie opinii przez Prezesa Rady Ministrów wynosić będzie 2 miesiące od daty wpłynięcia wniosku. Zastosowanie znajdą tu przepisy k.p.a. dotyczące załatwiania spraw (rozdział 7). W przypadku przewlekłości działania Prezesa Rady Ministrów (albo gdy nie podejmie on działania) wnioskodawcy będzie przysługiwać skarga do sądu administracyjnego.

Dodatkowo proponuje się, aby to Dyrektor NIST prowadził sprawy w przedmiocie wydania opinii, jak również wydawał na podstawie upoważnienia same opinie w imieniu PRM.

3.2. Wydawanie wyjaśnień przez wojewodów

Konieczne jest wprowadzenie narzędzi służących zapewnieniu przewidywalności rozstrzygnięć nadzorczych również na poziomie wojewodów. JST w celu lepszego planowania realizacji swoich zadań powinny mieć możliwość formalnego wystąpienia do organu nadzoru o wykładnię przepisów prawa w celu udzielenia wyjaśnień. Analogiczna instytucja prawna jest wskazana w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z art. 13 pkt 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych udzielają one wyjaśnień do zapytań JST w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

Wyjaśnienia nie generowałyby skutku prawnego ani związania treścią rozstrzygnięć podjętych w ich ramach. Ideą jest stworzenie formalnego narzędzia umożliwiającego zapoznanie się przez JST ze stanowiskiem organu nadzoru w danej kwestii i potencjalnie uwzględnienie tego stanowiska przy realizacji zadań publicznych.

Z uwagi na to projekt postuluje wprowadzenie do ustawy z 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie zadań wojewody polegających na udzielaniu wyjaśnień, które dotyczą:

- zawartej w ustawie wykładni podstawy i granic swobody regulacyjnej JST w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego;
- wykładni przepisów, z których wynikają zadania samorządów.

Z zakresu wniosku powinny zostać wyłączone kwestie należące do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych (art. 11 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych).

Z uwagi na kolizje ze sprawami w toku przepisy powinny zakazywać wydawania wyjaśnień w zakresie tych elementów stanu faktycznego i prawnego, które w dniu złożenia wniosku są przedmiotem toczącego się postępowania nadzorczego.

Konieczne jest również dodanie rozdziału regulującego procedurę udzielania wyjaśnień (zakres podmiotowy, przedmiotowy, terminy, forma wydawania wyjaśnień).

W ramach tej procedury wnioski byłyby składane przez JST zgodnie z przepisami ustrojowymi umożliwiającymi reprezentację na zewnątrz jednostki w sprawach niemajątkowych (marszałek województwa – art. 43 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa; starosta – art. 34 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym; wójt/burmistrz/prezydent – art. 31 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym).

Przepisy dotyczące wydawania wyjaśnień obowiązkowo muszą wskazywać, że wojewoda wydaje wyjaśnienia z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych, sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyjaśnienia byłyby udzielane w terminie 2 miesięcy od daty wniosku. Identycznie jak w przypadku wydawania opinii przez Prezesa Rady Ministrów do procedury wydawania wyjaśnień przez wojewodów zastosowanie miałyby przepisy k.p.a. dotyczące załatwiania spraw (rozdział 7), jak również instytucja skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ponadto przed wydaniem wyjaśnień wojewoda będzie miał obowiązek skonsultowania treści projektu wyjaśnień z NIST. Dyrektor NIST będzie miał 7 dni na przedstawienie uwag do projektu wyjaśnień lub jego milcząca przyjęcie.

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 została 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.

Marcin Wielgolaski – radca prawny związany z samorządem terytorialnym. Autor i współautor publikacji prawnych, w tym *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz* (pod red. dr. Pawła Drembkowskiego). Specjalizuje się w prawie publicznym, przepisach dotyczących działalności i ustroju samorządu terytorialnego oraz prawie ochrony zdrowia.

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 2024
ISBN 978-83-67750-63-9