

Joanna KOWALIK  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## Kontrola legalności uchwałodawczej działalności rady gminy

### 1. Charakterystyka uchwałodawczej działalności rady gminy

#### 1.1. Kompetencje stanowiące rady gminy

Rada gminy jako jeden z organów samorządu terytorialnego pełni określone przez ustawodawcę funkcje. Do najważniejszych funkcji rady gminy należą przypisane w art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym funkcje: stanowiąca i kontrolna<sup>1</sup>. Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu będą kompetencje stanowiące rady gminy.

Istnienie organu uchwałodawczego w każdej jednostce samorządu terytorialnego przewiduje nie tylko ustawa o samorządzie gminnym, ale przede wszystkim art. 169 ust. 1 Konstytucji RP<sup>2</sup>. Artykuł ten stanowi bowiem, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących, dając tym samym radzie gminy upoważnienie ustawowe do prowadzenia działalności uchwałodawczej<sup>3</sup>. Kompetencje stanowiące rady gminy polegają na rozstrzyganiu w drodze uchwały spraw należących do właściwości tego organu. Podstawą realizowania działalności uchwałodawczej jest zatem podejmowanie przez radę gminy uchwał rozstrzygających o sprawie będącej przedmiotem tego aktu<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 tekst jedn.

<sup>2</sup> P. Chmielnicki, red. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 139.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 tekst jedn.

<sup>4</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 16.

Omawiając zagadnienie uchwałodawczej działalności rady gminy, należy się przede wszystkim zastanowić nad pojęciem uchwały. Uprawnienie do podejmowania rozstrzygnięć w formie uchwały daje radzie gminy art. 14 u.s.g. Ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym nie podaje natomiast legalnej definicji uchwały. Aby rozstrzygnąć tę kwestię, należy sięgnąć do literatury. Definicję uchwały podają m.in. autorzy Andrzej Szewc i Tomasz Szewc, zgodnie z którą „uchwałą organu samorządowego jest taka forma działania kolegiального organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli tego organu podjęty w trakcie jego posiedzenia (sesji, zebrania), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym (gminnym, powiatowym lub regionalnym) będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym”<sup>5</sup>. Podjęcie uchwały ma najczęściej na celu rozwiązanie określonej sprawy dotyczącej np. ustalenia przychodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego, czy też ustalenia podatków i opłat lokalnych.

Działalność uchwałodawcza rady gminy jest bardzo istotna, gdyż reguluje najważniejsze kwestie dotyczące wspólnoty gminnej. Poprzez podejmowanie uchwał rada gminy decyduje m.in. o ustroju i organizacji gminy, o gospodarowaniu mieniem komunalnym oraz gospodarce finansowej, jak również o rozwoju gospodarczym, kulturze, oświacie, ochronie środowiska, bezpieczeństwie publicznym, czy wreszcie o inwestycjach. Kwestie te regulowane są m.in. poprzez akty prawa miejscowego stanowione przez gminę w drodze uchwały na podstawie upoważnienia ustawowego. Kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego nadaje radzie gminy art. 40 ust. 1 u.s.g. Podejmowanie uchwał jest zatem sposobem wyrażania woli rady gminy, mającym wywołać określone skutki prawne. Jednocześnie należy podkreślić, że spośród organów samorządu gminnego tylko rada gminy jako organ kolegialny może oświadczać swoją wolę w formie uchwały. Zgodnie bowiem z obowiązującą regulacją prawną wójt, burmistrz (prezydent miasta) nie jest organem uchwałodawczym i może on jedynie wydawać różnego rodzaju decyzje, postanowienia i zarządzenia.

Analizując dalej powyższą kwestię, należy zauważyć, że uchwała podjęta przez radę gminy dotyczy zawsze spraw publicznych i wiąże jej adresatów. Cecha ta odróżnia uchwałę m.in. od decyzji administracyjnej, która dotyczy tylko stron postępowania administracyjnego, a jej przedmiotem rozstrzygnięcia jest wyłącznie sprawa indywidualna. Adresatami natomiast uchwał podejmowanych przez radę gminy są bardzo często nie tylko członkowie danej wspólnoty gminnej, ale także osoby trzecie, które czasowo przebywają w gminie lub też posiadają na jej terenie mienie. Tego rodzaju moc wiążącą mają przede wszystkim uchwały prawotwórcze, które na obszarze działania rady, podejmującej taką uchwałę, mają moc powszechnie obowiązującą<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 48–49.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 45.

Przy omawianiu niniejszego zagadnienia, należy także zwrócić uwagę na procedurę podejmowania uchwał przez radę gminy. Ustawodawca wprowadza w tym miejscu obowiązek, aby uchwały rady zapadały na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Kolejnym istotnym wymogiem prawnym jest zapadanie uchwał przy określonym kworum i odpowiednią większością głosów<sup>7</sup>. Przyjęto, że uchwały zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (kworum), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Przyjęcie uchwały rady gminy zwykłą większością głosów oznacza zatem, że za uchwałą głosowało więcej członków organu kolegialnego niż za jej odrzuceniem. Głosy wstrzymujące nie są w ogóle brane pod uwagę<sup>8</sup>. Natomiast w sytuacji, gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku rozwiązań, wówczas przez zwykłą większość należy rozumieć taką liczbę głosów optujących za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każdą jego alternatywę<sup>9</sup>.

## 1.2. Zakres uchwałodawczej działalności rady gminy

Zakres kompetencji stanowiącej rady gminy określa art. 18 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z tego artykułu można wywnioskować domniemanie kompetencji rady gminy. Rada jest zatem upoważniona do podejmowania wszelkich rozstrzygnięć w sprawach publicznych o charakterze lokalnym, nie przekazanych konkretnym przepisem innym podmiotom<sup>10</sup>.

Ustawodawca w art. 18 ust. 2 u.s.g. wymienia z kolei katalog spraw, które są zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady. To z kolei oznacza, że inne organy gminy nie mogą korzystać z kompetencji nadanych radzie w wyżej wymienionym artykule<sup>11</sup>. Tylko rada gminy może uchwalać statut, określający jej organizację i funkcjonowanie, jak również uchwalać budżet gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, czy też programy gospodarcze. Dalej do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków oraz uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Chodzi tutaj zwłaszcza o sprawy określania zasad nabycia i zbycia nieruchomości gruntowych, a także zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek. Rada może ponadto jako jedyna podejmować uchwały doty-

<sup>7</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002, s. 116.

<sup>8</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 77.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 1994 r., SA/Kr/2423/94, ONSA 1995 Nr 4, poz. 182.

<sup>10</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 30.

<sup>11</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej*, Warszawa 2006, s. 120.

czące przyjęcia określonych zadań z zakresu administracji rządowej oraz uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami.

Ustawa o samorządzie gminnym, powierzając radzie gminy wyłączną kompetencję do załatwiania wyliczonego katalogu spraw, wyraźnie zabrania jej przenoszenia swoich kompetencji do stanowienia prawa na inne organy gminy, a zwłaszcza na wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Zdania tego jest m.in. WSA, który podkreśla, że „rada gminy nie może przy pomocy przepisów najniższej rangi w hierarchii źródeł prawa – jakimi są przepisy prawa miejscowego – delegować wyłącznej kompetencji do tworzenia przepisów prawa miejscowego na przykład do organu wykonawczego gminy”<sup>12</sup>.

Omawiając zakres uchwałodawczej działalności rady gminy, należy także zwrócić uwagę na problem, czy podejmowanie uchwał należy do obowiązków rady, czy też może ona samodzielnie decydować, kiedy i jakie uchwały podejmie. Otóż ustawodawca określił sytuacje, w których rada ma obowiązek podjęcia uchwały. Rada musi m.in. podjąć uchwałę na podstawie upoważnienia, np. ustawa określa przypadki, kiedy konieczne jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Poza tym podjęcie przez radę uchwały jest konieczne, gdy jest ona niezbędna dla funkcjonowania gminy, np. konieczne jest uchwalenie statutu gminy. Ale czasami rada może samodzielnie decydować, czy podjąć daną uchwałę, np. w sprawie zwolnienia mieszkańców gminy z obowiązku zapłaty podatku od posiadania psów<sup>13</sup>. Jednak mimo nałożonego na radę obowiązku podjęcia uchwały w określonym przypadku, zawsze pozostawia się jej jakiś margines na wyrażenie swojej woli. Nawet bowiem, gdy organ ten ma obowiązek podjęcia uchwały, to może chociaż w pewnym stopniu decydować o jej treści i formie<sup>14</sup>.

Podsumowując charakterystykę uchwałodawczej działalności rady gminy, należy zwrócić uwagę na problem nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa przez ten organ. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, można bowiem zauważyć, jakiego rodzaju naruszenia przepisów dokonuje najczęściej rada i czy to naruszenie jest wystarczające do stwierdzenia nieważności podjętej przez nią uchwały. Wykonywanie uchwałodawczej działalności przez radę gminy powinno się natomiast odbywać zawsze zgodnie z obowiązującym prawem. Rada gminy bowiem, jako organ administracji publicznej, jest zobowiązana działać na podstawie i w granicach prawa, co zostało wyraźnie podkreślone w Konstytucji RP w art. 2 i 7. Takie stanowisko zajmuje również NSA, który w jednym ze swoich wyroków podkreśla, że „wszelkie akty prawne i czynności organów samorządu gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej muszą być oparte na obowiązujących ustawach i aktach wykonawczych, gdyż to decyduje o ich

<sup>12</sup> Wyrok WSA z dnia 11 maja 2006 r. – IV SA/Wr 533/04.

<sup>13</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 308.

<sup>14</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 43.

zgodności z prawem”<sup>15</sup>. Zatem jeśli rada gminy jest zobowiązana do przestrzegania prawa przy podejmowaniu uchwał, to rzeczą oczywistą jest, że muszą istnieć podmioty kontrolujące zgodność uchwałodawczej działalności rady gminy z prawem. To, jakiego rodzaju są to podmioty i jakimi środkami nadzoru dysponują, omówione zostanie w dalszej części artykułu.

## 2. Nadzór nad uchwałodawczą działalnością rady gminy

### 2.1. Pojęcie, funkcje i zakres nadzoru

Uchwałodawcza działalność rady gminy podlega nadzorowi ze strony wyodrębnionych do pełnienia tej funkcji organów państwowych. Na początku omawiania tego zagadnienia trzeba przede wszystkim wyjaśnić pojęcie nadzoru. Z pojęciem tym bardzo często spotykamy się w literaturze prawa, choćby przy określaniu stosunków prawnych istniejących między organami administracyjnymi i podmiotami pozostającymi poza strukturą władz publicznych, czy też przy ustalaniu zależności, jakie występują w strukturze administracji publicznej. Tak naprawdę pojęcie to nie ma jednoznacznej, ściśle określonej treści. Sięgając jednak do literatury, gdzie znajdujemy liczne próby sformułowania pojęcia nadzoru, można przyjąć pewien wspólny mianownik, zgodnie z którym nadzór to relacja polegająca na możliwości kontrolowania czyjejś działalności oraz ograniczone uprawnienia do ingerowania w tę działalność<sup>16</sup>.

Definiując pojęcie nadzoru, należy się zgodzić z poglądem J. Zimmermanna, który pisze, że „nadzór jest kontrolą dokonywaną wewnątrz aparatu administracyjnego, wzbogaconą o element władztwa administracyjnego, pozwalającego na wprowadzanie konsekwencji z dostrzeżonych podczas kontroli uchybień w działalności organu administracyjnego lub innego podmiotu”<sup>17</sup>. Nadzór jest więc pojęciem zbliżonym do pojęcia kontroli, gdyż polega przede wszystkim na ustaleniu stanu nadzorowanej działalności. Od pojęcia kontroli odróżnia go jednak możliwość władczej ingerencji w tę działalność, po wykryciu nieprawidłowości.

Omawiając temat nadzoru, trzeba się przede wszystkim zastanowić, po co został on ustanowiony, skoro gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest samodzielna w swoim działaniu w zakresie spraw lokalnych. W kwestii tej należy uznać za słuszny pogląd B. Dolnickiego, że „istotą nadzoru, zwłaszcza nadzoru nad sferą zadań własnych gmin, jest strzeżenie legalności postępowania organów gmin”<sup>18</sup>. Nie oznacza to jednak możliwości ograniczania samorządności gminy. Nadzór bowiem ma służyć wyłącznie ochronie ogólnie rozumianych

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 4 II 1992 r. – SA/Ka 1010/91.

<sup>16</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 16.

<sup>17</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 165.

<sup>18</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 389.

interesów państwowych. Dlatego też w różnych aktach normatywnych określony został zakres nadzoru. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP nadzór nad samorządem terytorialnym może się opierać wyłącznie na kryterium legalności. Reguła ta potwierdzona została również w ustawie o samorządzie gminnym, gdzie art. 85 u.s.g. stanowi, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Określenie zakresu nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego, nie przesądza jednak o zakresie zastosowania poszczególnych instytucji i kompetencji nadzorczych ustanowionych przez ustawodawcę<sup>19</sup>. Zatem zakres nadzoru określa jedynie zakres spraw, jakie pozostają w obszarze zainteresowania organu nadzoru. Nie precyzuje natomiast zakresu dopuszczalności zastosowania określonych kompetencji nadzorczych. Omawiając niniejszą kwestię, należy się zgodzić z poglądem P. Chmielnickiego, który pisze, że „zakres nadzoru to nic innego, jak normatywne ustalenie zakresu działania organów nadzoru, a więc norma o charakterze ogólnym, samodzielnie niemogąca stanowić podstawy ingerencji nadzorczej”<sup>20</sup>.

Charakteryzując zagadnienie nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego, uwaga w niniejszej pracy skupiona zostanie konkretnie na kontroli i nadzorze nad uchwałodawczą działalnością rady gminy. Jest to zagadnienie niezwykle ciekawe z punktu widzenia działania rady gminy zgodnie z prawem, jak również szeroki możliwości zastosowania różnorodnych środków nadzoru w przypadku, gdyby te działania naruszały obowiązujący porządek prawny.

## 2.2. Organy nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy

Uchwałodawcza działalność rady gminy musi być zgodna z obowiązującym prawem, co nie podlega żadnej wątpliwości. Dlatego też, aby zapewnić odpowiednią kontrolę tej działalności, ustawodawca upoważnił określone organy do sprawowania nad nią nadzoru. Katalog organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego określony został przede wszystkim w Konstytucji RP. Art. 171 ust. 2 stanowi bowiem, że organami tymi są: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe. Przy czym nadzór sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe ograniczony został do spraw finansowych. Katalog organów nadzorczych jest więc katalogiem zamkniętym, co oznacza, że żaden inny organ nie posiada wobec samorządu terytorialnego kompetencji nadzorczych i że jakiegokolwiek kompetencje innych organów wobec tego samorządu nie mogą być uznane za nadzorcze<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 25.

<sup>20</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 31.

<sup>21</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 234.

Organy nadzorcze wymienione w Konstytucji RP nie są z pewnością jedynymi, które uczestniczą w sprawowaniu nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy<sup>22</sup>. W sprawowaniu tego nadzoru bierze bowiem udział także Sejm, który na zasadzie wyjątku również posiada uprawnienia nadzorcze o charakterze ustrojowym<sup>23</sup>. Kompetencje nadzorcze Sejmu polegają na tym, że może on rozwiązać radę gminy w sytuacji, gdyby ta notorycznie dopuszczała się naruszenia Konstytucji RP czy innych ustaw. Zatem uchwałodawcza działalność rady gminy zdecydowanie podlega nadzorowi Sejmu w zakresie przestrzegania prawa.

Prezes Rady Ministrów jako pierwszy z wymienionych w Konstytucji RP organów nadzoru, posiada w interesującym nas temacie kompetencje nadzorcze wobec rady gminy, które ściśle wiążą się z uprawnieniami nadzorczymi Sejmu. To właśnie bowiem Prezes Rady Ministrów składa wniosek do Sejmu o rozwiązanie rady gminy, w razie powtarzającego się naruszenia przez nią przepisów Konstytucji RP lub innych ustaw. Przy czym należy w tym miejscu uznać za słuszny pogląd J. Zimmermanna, zgodnie z którym „środki nadzoru, które ma do dyspozycji Prezes Rady Ministrów mają charakter wyjątkowy i dotyczą bardzo szczególnych, skrajnych sytuacji. Jest to zrozumiałe, ponieważ naczelny organ administracji publicznej, będący szefem Rady Ministrów, nie może być absorbowany bieżącymi kwestiami, wynikającymi w poszczególnych gminach”<sup>24</sup>. Gdyby natomiast doszło do rozwiązania rady gminy, wówczas również Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która będzie pełniła jej funkcję, do czasu wyboru nowej rady.

Wojewoda, jako kolejny organ nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy, ma najszerszy zakres kompetencji w tym przedmiocie. Posiada on bowiem do dyspozycji szereg środków nadzorczych, które zostaną omówione w dalszej części artykułu. W tym miejscu należy uznać za słuszny pogląd P. Chmielnickiego, że „wojewoda jest organem najważniejszym, spośród organów strzegących prawa w systemie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, gdyż jego właściwość obejmuje najszerszy zakres spraw samorządowych”<sup>25</sup>. Dlatego też organ ten nazywany jest organem nadzoru ogólnego. Przy czym trzeba podkreślić, że kompetencje nadzorcze wojewody są jego wyłącznymi kompetencjami, czyli że nie mogą być one przesuwane np. z kompetencjami nadzorczymi Prezesa Rady Ministrów, jakkolwiek istnieją między nimi stosunki organizacyjne szczególnego rodzaju<sup>26</sup>. Kompetencje nadzorcze wojewody nie

<sup>22</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 50.

<sup>23</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 383.

<sup>24</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 239.

<sup>25</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 35.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 48 i 49.

mogą być także powierzane do wykonywania innym organom lub pracownikom urzędu.

Wykonując swoje kompetencje nadzorcze, wojewoda ma za zadanie oceniać uchwałodawczą działalność rady gminy pod kątem tylko i wyłącznie zgodności tej działalności z prawem. Nie może on zatem wydać aktu nadzoru w sytuacji, gdy brak do tego przesłanek związanych z kryterium legalności. Poza tym do jego właściwości rzeczowej należą wszystkie sprawy nie zastrzeżone na rzecz innych organów nadzoru.

Ostatnim organem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wymienionym w Konstytucji RP jest regionalna izba obrachunkowa. Organ ten został powołany do kontroli gospodarki finansowej rady gminy w oparciu o kryterium legalności. W związku z powyższym regionalna izba obrachunkowa zdecydowanie jest organem nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy. Potwierdzeniem tego jest treść art. 11 ust. 1 u.r.i.o., który stanowi, że regionalna izba obrachunkowa bada uchwały podejmowane przez organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego (rady gmin) w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian<sup>27</sup>. Podkreślenia wymaga tutaj fakt, że granice kompetencji nadzorczych regionalnej izby obrachunkowej zostały ustalone za zasadzie enumeracji pozytywnej, dlatego należy wykluczyć właściwość innych organów nadzoru w zakresie spraw objętych tymi granicami<sup>28</sup>. Ustawodawca wyposażył ponadto ten organ nadzoru w bardzo istotną kompetencję, jaką jest orzekanie o nieważności uchwały rady gminy podjętej niezgodnie z prawem.

Ustawodawca wprowadził katalog organów nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy. Aby jednak organy te mogły działać skutecznie, muszą posiadać odpowiednie do tego uprawnienia. Dlatego też ustawodawca wyposażył tę grupę organów w kompetencje, które pozwalają im na podjęcie określonych czynności, w celu wykrycia działań rady gminy niezgodnych z prawem. Następnie zaś kompetencje te pozwalają organom nadzoru na stosowanie odpowiednich środków nadzoru, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

### 2.3. Środki nadzoru

#### 2.3.1. Rozstrzygnięcie nadzorcze

Wprowadzenie przez ustawodawcę określonych środków nadzoru, jakie mają do dyspozycji organy nadzorujące uchwałodawczą działalność rady gminy ma bardzo istotne znaczenie. To właśnie rodzaje tych środków decydują bowiem o intensywności i skuteczności nadzoru. Liczne środki nadzorcze przewiduje przede wszystkim ustawa o samorządzie gminnym. W literaturze znajdujemy

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428 tekst jedn.

<sup>28</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 46.



natomiast wiele klasyfikacji tych środków. B. Dolnicki przyjmuje na przykład podział tych środków nadzorczych na: informacyjno-doradcze, korygujące i personalne<sup>29</sup>. Doktryna wyróżnia także podział tych środków na represyjne, informacyjne, ostrzegawcze i prewencyjne.

Z punktu widzenia interesującego nas tematu najważniejszym środkiem nadzoru w zakresie uchwałodawczej działalności rady gminy jest możliwość wydania przez organ nadzoru, jakim jest wojewoda, tzw. rozstrzygnięcia nadzorczego. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest bowiem podstawowym aktem nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy. Akt ten jest, jak słusznie podkreśla P. Chmielnicki, „środkiem nadzorczym o charakterze władczym, merytorycznym, korygującym niezgodność z prawem działania organów samorządowych”<sup>30</sup>.

Podstawowym rodzajem rozstrzygnięcia nadzorczego jest stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy. Ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, że uchwały organów samorządu sprzeczne z prawem są nieważne. Dalej ustawa mówi, że o nieważności takiej uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia uchwały. W tym miejscu należy się zastanowić przede wszystkim nad tym, co rozumiemy pod pojęciem sprzeczności uchwały z prawem oraz z jakimi aktami prawnymi uchwała musi być sprzeczna, aby organ nadzoru mógł stwierdzić jej nieważność. Jeżeli chodzi o sprzeczność uchwały rady gminy z prawem, to na pewno sprzeczność ta musi być bezpośrednia i nie budząca żadnej wątpliwości. Zatem sprzeczność ta będzie to taka niezgodność treści uchwały z prawem, która jest absolutnie nie do przyjęcia z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny również stoi na takim stanowisku, w jednym ze swoich wyroków podkreślając, że „orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy wydane może być tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści takiego przepisu”<sup>31</sup>. Sprzeczność z prawem jest więc tutaj zdecydowanie rozumiana jako istotne naruszenie prawa.

W przypadku natomiast aktów prawnych, z jakimi uchwała musi być sprzeczna, aby można było stwierdzić jej nieważność, to należy zgodzić się z poglądem P. Chmielnickiego w tej sprawie, że „przez pojęcie prawa, z którym uchwała jest sprzeczna, należy rozumieć przede wszystkim przepisy zawarte w aktach normatywnych, tzw. powszechnie obowiązujących”<sup>32</sup>. Sprzeczność niewątpliwie zachodzi zatem wówczas, gdy uchwała organu gminy niezgodna jest z Konstytu-

<sup>29</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 385.

<sup>30</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 54.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 1990 r., SA/Gd 796/90, OSP 1991 r. Nr 5, poz. 129.

<sup>32</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 70.

cją RP, ustawami, umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami oraz aktami prawa miejscowego.

Jak więc udowodniliśmy, rozstrzygnięcie nadzorcze musi mieć solidną podstawę prawną. W tym miejscu znowu należy się zgodzić z poglądem P. Chmielnickiego, że: „jako podstawę prawną należy powołać przepis wyraźnie umocowujący do wydania rozstrzygnięcia, a nie jakiegokolwiek przepisy mające związek z działalnością nadzorczą, spełniające odmienne funkcje i charakteryzujące się wyższym stopniem ogólności”<sup>33</sup>. W literaturze przyjmuje się, że do istotnych naruszeń, będących podstawą prawną do stwierdzenia nieważności uchwały, należy naruszenie: przepisów dotyczących kompetencji do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego, czy przepisów proceduralnych dotyczących podejmowania uchwał<sup>34</sup>. Ponownie trzeba zatem podkreślić, że podstawa prawna rozstrzygnięcia powinna wskazywać tylko przepisy zawarte w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących.

Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy następuje w specjalnym postępowaniu nadzorczym. Do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu administracyjnego, których wykorzystanie jest jednak bardzo ograniczone. W tym miejscu rodzi się bowiem pytanie, po co ustawodawca stworzył odrębne postępowanie nadzorcze w sytuacji, gdy przepisy dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały mogłyby być przepisami szczególnymi wobec przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne. Odpowiadając na to pytanie, stworzenie odrębnego postępowania nadzorczego wydaje się być jak najbardziej słuszne, gdyż dostrzegamy szereg różnic między tymi dwoma postępowaniami. Przede wszystkim postępowanie administracyjne prowadzone jest w zupełnie innym celu, jakim jest załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji. W ramach postępowania nadzorczego bada się natomiast tylko sprzeczność z prawem danego aktu. W postępowaniu nadzorczym nie występuje więc postępowanie dowodowe i nie mają tu również znaczenia przepisy dotyczące strony postępowania, postępowania odwoławczego i inne<sup>35</sup>. Postępowanie nadzorcze jest zatem zdecydowanie odrębnym, szczególnym rodzajem postępowania, które kończy się ustaleniem przez organ nadzoru stanowiska w sprawie analizowanego aktu.

Kończąc omawianie środka nadzoru, jakim jest stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy, należy się zastanowić, czy uchwała ta, sprzeczna z prawem, nie wywołuje skutków prawnych od momentu jej wejścia w życie, czy też takie skutki wywołuje, aż do momentu, kiedy organ nadzoru stwierdzi jej nieważność. Problem ten wyjaśniony został przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku stwierdza, że „orzeczenie wojewody o stwierdzeniu

<sup>33</sup> Ibidem, s. 179.

<sup>34</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 391.

<sup>35</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 236.

nieważności uchwały organu gminy (...) ma charakter deklaratoryjny i działa *ex tunc*<sup>36</sup>. Zgodnie zatem z opinią sądu uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia.

### 2.3.2. Wskazanie naruszenia prawa

Aby organ nadzoru mógł wydać rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały rady gminy, musi dojść do istotnego naruszenia przepisów prawa, o czym była mowa wcześniej. W przypadku bowiem, gdy organ nadzoru dopatry się jedynie nieistotnego naruszenia prawa, nie stwierdza nieważności uchwały, a jedynie wskazuje, że akt ten wydano z naruszeniem prawa<sup>37</sup>. Wskazanie naruszenia prawa jest zdecydowanie rodzajem rozstrzygnięcia nadzorczego, choć w literaturze znajdujemy na ten temat różne poglądy. Niektórzy autorzy, a także Naczelny Sąd Administracyjny, nie zaliczają wskazania nieistotnego naruszenia prawa do rodzaju rozstrzygnięcia nadzorczego, podkreślając, że tylko orzeczenie organu nadzoru, które władczo ingeruje w uchwałodawczą działalność rady gminy, może być rozstrzygnięciem nadzorczym<sup>38</sup>. Nie wydaje się to być jednak słuszny pogląd. W przedmiocie tym należałoby bardziej przychylić się do poglądu tych, którzy uważają, że wskazanie naruszenia prawa, tak jak stwierdzenie nieważności uchwały, następuje w formie szczególnego aktu administracyjnego, jakim jest rozstrzygnięcie nadzorcze. Za poglądem tym przemawia bowiem wiele argumentów. Wskazuje je m.in. P. Chmielnicki, pisząc, że za poglądem tym „przemawia konkretny charakter naruszenia prawa, który przejawia się w indywidualnym oznaczeniu adresata i konkretnym określeniu sprawy, której dotyczy, a ponadto w: pochodzeniu od organu administrującego, nakierowaniu na wywołanie skutku prawnego (...) przez wystąpienie władcze, jednostronne, oparte na przepisach prawa administracyjnego, podjęte w określonej formie”<sup>39</sup>.

### 2.3.3. Wstrzymanie wykonania uchwały

Kolejnym środkiem nadzoru, jakim dysponuje wojewoda, jest możliwość wstrzymania wykonania uchwały rady gminy. Środek ten może być zastosowany zarówno bezpośrednio po doręczeniu uchwały wojewodzie, a zatem w momencie wszczęcia przez niego postępowania, jak również w toku postępowania, aż do upływu trzydziestodniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Wstrzymanie wykonania uchwały jest czynnością o charakterze fakultatywnym,

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 12 października 1990 r. – SA/Lu 663/90, ONSA 1990/4/6.

<sup>37</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 236.

<sup>38</sup> Postanowienie NSA z 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA 1993 Nr 1, poz. 15.

<sup>39</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 199 i 200.

o czym świadczy fakt używania przez ustawodawcę sformułowania „organ nadzoru (...) może wstrzymać”<sup>40</sup>.

Problem przy wstrzymaniu wykonania uchwały stanowi natomiast brak jakichkolwiek przesłanek do zastosowania tego środka nadzoru. I tutaj nasuwa się pytanie, czy w związku z brakiem tych przesłanek, można stosować w tym zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego? Stwierdzić należy, że jednak nie, wziąwszy pod uwagę słuszny, jak się wydaje pogląd B. Dolnickiego, który pisze, że „rozwiązanie kodeksowe przewiduje do wstrzymania fakultatywnego wniosek strony, zaś w omawianym przypadku wstrzymanie może być dokonane wyłącznie z urzędu. Toteż mechaniczne odesłanie do reguł procesowych nie spełniło swego skutku”<sup>41</sup>.

Przesłanki wstrzymania wykonania uchwały wypracowane zostały natomiast w doktrynie. Zgodnie z tymi przesłankami wstrzymanie wykonania uchwały powinno nastąpić zwłaszcza wtedy, gdy organ nadzoru ma przekonanie, że wykonanie tego aktu mogłoby wywołać nieodwracalne albo trudne do naprawienia skutki prawne. Zdecydowaną przesłanką wstrzymania wykonania uchwały powinno być także przekonanie organu, że akt ten dotknięty jest wadą, która kwalifikuje go jako nieważny, czyli w sytuacji, gdy organ nadzoru przypuszcza, że będzie musiał stwierdzić nieważność takiej uchwały<sup>42</sup>.

#### 2.3.4. Zarządzenie zastępcze

Dość kontrowersyjnym środkiem nadzoru, jaki może stosować wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa, w zakresie spraw finansowych, jest zarządzenie zastępcze. Jest to środek nadzoru mający zastąpić niewywiązanie się rady gminy z obowiązku podjęcia określonej uchwały. Wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze w sytuacji, gdy rada gminy wbrew obowiązkowi, wynikającemu z przepisów ustawy – Ordynacja wyborcza – w zakresie dotyczącym wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska, czy też rozwiązania umowy o pracę np. z zastępcą wójta, nie podejmie w tych sprawach uchwały. Wówczas wojewoda najpierw wzywa radę gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. Po bezskutecznym upływie tego terminu, wojewoda, po zawiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze<sup>43</sup>. Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku nieuchwalenia przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wówczas wojewoda, po bezskutecznym upływie terminu wzywającego radę gminy do uchwalenia tego studium, również

<sup>40</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 172 i 173.

<sup>41</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 389.

<sup>42</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 174.

<sup>43</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 397.

wydaje w to miejsce zarządzenie zastępcze, którym jest sporządzenie za gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przy omawianiu tego środka nadzoru trzeba podkreślić, że wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze tylko w przypadku, gdy rada gminy w ogóle nie podjęła uchwały, do której podjęcia była zobowiązana. Niedopuszczalne jest natomiast wydanie przez wojewodę zarządzenia zastępczego, gdy rada gminy podejmie uchwałę, jednak o treści neodpowiadającej woli wojewody. Takie stanowisko zajmuje również sąd administracyjny, który podkreśla, że „po podjęciu uchwały przez organ stanowiący w ustawowym terminie, to organ nadzoru nie jest uprawniony do wydania zarządzenia zastępczego przewidzianego w art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z chwilą podjęcia uchwały przez radę gminy skończył się okres bezczynności, która mogłaby być przerwana przez zarządzenie zastępcze wojewody”<sup>44</sup>.

Stosowanie środka nadzoru, jakim jest zarządzenie zastępcze, należy do rzadkości. Wydawanie zarządzenia zastępczego budzi wiele wątpliwości i kontrowersji. Powstaje bowiem pytanie, czy organ nadzoru powinien zastępować swoimi aktami wadliwe akty organów samorządu terytorialnego. Wydaje się, że jednak zdecydowanie nie. Słuszny jest pogląd P. Chmielnickiego, że „organy nadzoru mają rozstrzygać kwestie prawne w interesie ochrony porządku prawnego, a nie brać same odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów”<sup>45</sup>. Tymczasem w przypadku wydania zarządzenia zastępczego, tak właśnie się dzieje. Organ nadzoru bierze odpowiedzialność za merytoryczne rozwiązanie sprawy, nie przestając jedynie na dokonaniu oceny zgodności danego aktu z prawem.

Jak więc widać, organy nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy mają możliwość stosowania szeregu środków nadzorczych, których celem jest zapewnianie działania organów gminy zgodnie z obowiązującym prawem. Zdecydowana większość to środki o charakterze następczym, weryfikacyjnym. Celem zastosowania tych środków jest pozbawienie mocy wiążącej wadliwego aktu, jaki wydała rada gminy.

Działalność organów nadzoru nie jest jednak jedyną możliwością kontroli uchwałodawczej działalności rady gminy. W tym zakresie bowiem dużą rolę odgrywa także sąd administracyjny, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

<sup>44</sup> Wyrok WSA z dnia 9 sierpnia 2005 r. III SA/Kr 1004/05, niepubl.

<sup>45</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 245.

### 3. Sądowa kontrola legalności uchwałodawczej działalności rady gminy

#### 3.1. Kompetencja sądu administracyjnego do sprawowania kontroli

Sądy administracyjne bez wątpienia nie należą do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Ani bowiem w Konstytucji RP, ani w ustawach samorządowych ustawodawca nie powierza sądowi administracyjnemu żadnych kompetencji nadzorczych nad tym samorządem. Pomimo to sądy administracyjne również w znacznym stopniu mają wpływ na uchwałodawczą działalność rady gminy. Dzieje się tak za sprawą kompetencji kontrolnych, jakie sądy administracyjne posiadają w stosunku do działalności samorządu terytorialnego. W ich zakresie leży bowiem rozpoznawanie skarg na uchwały rady gminy, co niewątpliwie należy jednak do sfery wymiaru sprawiedliwości. Dlatego działalność sądów administracyjnych w tym zakresie zaliczyć należy do sądowej kontroli administracji publicznej<sup>46</sup>.

Prawo do kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sąd administracyjny przyznaje temu podmiotowi przede wszystkim ustawa *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (art. 1 §1). Art. 1 §2 tejże ustawy stanowi z kolei, że kryterium kontroli sprawowanej przez sąd jest zgodność z prawem<sup>47</sup>. Jest to zatem takie samo kryterium, jakie stosują organy nadzoru. Przy czym trzeba w tym miejscu podkreślić jedną zasadniczą różnicę między działaniem organów nadzoru a działaniem sądów administracyjnych. W odróżnieniu bowiem od organu nadzoru, sąd administracyjny wszczyna kontrolę zawsze na wniosek właściwego organu, nie zaś z urzędu, jak ma to miejsce przy nadzorze.

Omawiając niniejszy temat, należałoby się zastanowić, jaka jest podstawa prawna uchwał rady gminy, podległych kontroli sądów administracyjnych. Powołanie podstawy prawnej jest bowiem bardzo istotne, gdyż to ono przekonuje, że zawarte w akcie administracyjnym rozstrzygnięcie sprawy jest zgodne z obowiązującym prawem<sup>48</sup>. Podstawę tę w największym zakresie stanowią przepisy prawa materialnego. Obok podstawy prawnej dotyczącej treści uchwały, rada gminy musi również mieć podstawę prawną do wydania tego aktu. Tę podstawę stanowi upoważnienie ustawowe. Zgodnie natomiast z art. 6 u.s.g. rada gminy może podejmować uchwały we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów.

W dalszej części artykułu przyjrzymy się dokładniej konkretnemu środkowi kontroli sądowej, jakim jest skarga do sądu administracyjnego. Należy się

<sup>46</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 384.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 tekst jedn.

<sup>48</sup> J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 19.

bowiem zastanowić nad tym, na jakie akty rady gminy wniesienie takiej skargi przysługuje, kto posiada legitymację skargową w tym zakresie i wreszcie, jakiego rodzaju wyroki może wydać sąd administracyjny w interesującej na sprawie.

### 3.2. Środki kontroli sądowej

Podstawowym środkiem kontroli sądowej jest skarga do sądu administracyjnego. Uprawnienie do rozpatrywania skarg przyznaje sądowi administracyjnemu przede wszystkim ustawa *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Art. 3 §2 tej ustawy stanowi bowiem, że sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>49</sup>. Jeżeli chodzi natomiast o kategorie tych skarg, nas ze względu na omawiany temat interesować będą skargi na uchwałę organu gminy podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej oraz skargi na uchwały organów gmin wnoszone przez organy sprawujące nadzór nad działalnością gmin.

Prawo zaskarżenia niezgodnej z prawem uchwały rady gminy wprowadza przede wszystkim art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wymienia jednocześnie krąg osób posiadających legitymację skargową w tym zakresie. Otóż do złożenia skargi w tym trybie upoważniony jest każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy<sup>50</sup>. Od razu trzeba podkreślić, że warunkiem złożenia takiej skargi jest wcześniejsze bezskuteczne wezwanie rady gminy do usunięcia naruszenia, co podkreślone zostało zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak również w art. 53 §3 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Art. 50 §1 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* obok ustawy o samorządzie gminnym także przyznaje legitymację skargową. Stanowi on bowiem, że „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny”<sup>51</sup>. W tym miejscu należy się zgodzić z poglądem B. Adamiak i J. Borkowskiego, że: „oparcie legitymacji skargowej na kryterium interesu prawnego oznacza, że akt lub czynność, jak i w tym zakresie bezczynność zaskarżona przez wnoszącego skargę musi dotyczyć jego interesu prawnego”<sup>52</sup>. O interesie prawnym dotyczącym danej osoby przesądzają natomiast przepisy zawarte w ustawach materialnoprawnych, procesowych, czy ustrojowych. Dla nas interesującym przykładem mogą być np. przepisy ustrojowe określające interes prawny radnego do złożenia skargi na uchwałę w sprawie diet. Zadaniem sądu jest z kolei ustalenie związku między przepisem prawa a zaskarżonym aktem organu gminy. Związek ten musi

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 tekst jedn.

<sup>50</sup> T. Woś, red. *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 76.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 tekst jedn.

<sup>52</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 424.

być bezpośredni w tym sensie, że zaskarżone działanie rady gminy kształtuje uprawnienia lub obowiązki wnoszącego skargę<sup>53</sup>.

Przy tego rodzaju skargach zaskarżane mogą być różnego rodzaju uchwały rady gminy. Należą do nich zarówno uchwały stanowiące akty prawa miejscowego stanowione przez gminę, akty administracyjne generalne, jak i akty administracyjne o charakterze generalnym, np. uchwała o ustaleniu nazwy ulicy<sup>54</sup>. Trzeba natomiast podkreślić, że do tej kategorii skarg na pewno nie należy zaskarżanie uchwał zawierających decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Zaskarżanie takich uchwał rozpatrywane jest bowiem przez sąd administracyjny w drodze zaskarżenia decyzji administracyjnych.

Drugą interesującą nas kategorią skarg do sądu administracyjnego są skargi organów sprawujących nadzór nad działalnością gmin na uchwały organów gmin. Jak już wcześniej była mowa, organ nadzoru sam może stwierdzić nieważność niezgodnej z prawem uchwały rady gminy. Ma na to jednak określony termin, który wynosi 30 dni. Jak podkreśla sąd administracyjny, „art. 93 ust. 1 u.s.g. stanowi, że po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy. Może jedynie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”<sup>55</sup>. Sąd administracyjny zajmuje jednocześnie stanowisko, że „niekwestionowana możliwość zaskarżenia przez organ nadzoru uchwały organu gminy do sądu powinna być stosowana wyjątkowo, zawsze uzasadniana ważnymi względami”<sup>56</sup>. Słuszny wydaje się być w tym miejscu pogląd m.in. T. Wosia, że „skarga taka stanowi więc swoiste rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych organów sprawujących nadzór nad działalnością gmin”<sup>57</sup>. Przy czym podkreślić należy, że ten rodzaj skargi złożony być może w takim zakresie, w jakim nadzór jest wykonywany. Zatem organ nadzoru może zaskarżyć każdą uchwałę rady gminy, niezależnie od tego czy uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego, czy też dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi wydaje wyrok w tej sprawie. Zgodnie z art. 147 §1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* „Sąd uwzględniając skargę na uchwałę (...) stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności”. Tym samym ustawa potwierdza, że uchwały rady gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Nie określa ona natomiast rodzajów naruszeń prawa, które są pod-

<sup>53</sup> Ibidem, s. 425.

<sup>54</sup> T. Woś, red. *Postępowanie sadowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 76.

<sup>55</sup> Wyrok WSA z 8 maja 2008 r. – SA/Wr 119/08.

<sup>56</sup> Wyrok WSA z 29 maja 2006 r. II SA/Kr 1329/05.

<sup>57</sup> T. Woś, red. *Postępowanie sadowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 75.



stawą stwierdzenia nieważności<sup>58</sup>. Ocenę tego, w jakim stopniu doszło do tego naruszenia pozostawia się zatem sądowi. Jeżeli chodzi natomiast o wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, to czynią to przepisy szczególne, jakimi są przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z tymi przepisami nie stwierdza się nieważności uchwał po upływie roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym ustawami samorządowymi. W tej sytuacji sąd nie pozostawia jednak niezgodnej z prawem uchwały w obrocie prawnym. Orzeka on bowiem wówczas o niezgodności takiej uchwały z prawem. I z dniem wydania takiego orzeczenia, uchwała ta traci moc prawną.

Podsumowując omawianie niniejszego zagadnienia, nie można nie zauważyć coraz bardziej rosnącej pozycji sądu administracyjnego w kontrolowaniu uchwałodawczej działalności organu stanowiącego gminy. Kontrola sprawowana przez ten sąd wydaje się być bowiem skuteczniejsza, niż nadzór sprawowany przez powołane do tego organy. Dzieje się tak dlatego, że sądowa kontrola uchwałodawczej działalności rady gminy sprawowana jest przez podmiot pozostający poza aparatem administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest przez niezawisłych, bezstronnych i niezależnych sędziów. Zatem na pewno jest ona bardziej obiektywna, niż nadzór prowadzony przez np. wojewodę, który podlega podporządkowaniu hierarchicznemu wewnątrz aparatu administracyjnego. Niemalże znaczenie w tej kwestii ma również fakt, że rozpoznanie skargi na uchwałę rady gminy jest dokonywane przez kolegialny skład, a nie przez pojedynczą osobę, która zawsze może się mylić.

Podsumowując, należy stwierdzić, że ustawodawca bardzo słusznie wprowadził dodatkową, zupełnie niezależną kontrolę uchwałodawczej działalności rady gminy, jaka sprawowana jest przez sądy administracyjne. Jest to bowiem niewątpliwie kolejna możliwość dokładnego sprawdzenia legalności wydanego przez radę gminy aktu. Możliwość ta prowadzi natomiast w coraz większym stopniu do wykrywania działalności rady gminy niezgodnej z obowiązującym prawem oraz do wyeliminowania z obiegu prawnego niezgodnych z prawem uchwał. To z kolei jest niezwykle istotne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania porządku prawnego.

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie kontroli legalności uchwałodawczej działalności rady gminy. Rozdział pierwszy poświęcony jest charakterystyce kompetencji stanowiących rady gminy. W ramach tych kompetencji organ ten rozstrzyga bowiem o najważniejszych sprawach gminnych, należących do jego właściwości. Rozstrzygnięcia rada gminy podejmuje w formie różnego rodzaju uchwał, zatem w tym miejscu konieczne jest także wyjaśnienie pojęcia uchwały. Dalej opisane są kwestie upoważnienia

<sup>58</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 454.

ustawowego do podejmowania uchwał przez radę gminy, charakteru tych uchwał, czy wreszcie ich skutków wiążących. W artykule opisana jest również pokrótce procedura podejmowania przez radę gminy uchwał.

Kolejnym istotnym zagadnieniem scharakteryzowanym w artykule jest zakres uchwałodawczej działalności rady gminy. W tym miejscu opisany jest katalog spraw publicznych o charakterze lokalnym, jakie rada gminy rozstrzyga w formie uchwały. Rozstrzygnięciu podlega tutaj także kwestia zakresu samodzielności rady gminy w podejmowaniu decyzji o uchwalaniu tych aktów. Istnieją bowiem sytuacje, kiedy to ustawodawca zobowiązuje radę gminy do podejmowania określonego rodzaju uchwał.

Rozdział drugi artykułu poświęcony jest nadzorowi nad uchwałodawczą działalnością rady gminy. W punkcie pierwszym wyjaśnione jest pojęcie, a także funkcje i zakres tego nadzoru. Istotną kwestią poruszoną w tym miejscu jest określenie kryterium legalności, jako jedyne kryterium sprawowania tego nadzoru. W punkcie drugim natomiast scharakteryzowane są organy ustanowione przez ustawodawcę do sprawowania nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy. Podkreślono tutaj przede wszystkim to, że katalog tych organów jest katalogiem zamkniętym. Mimo to w punkcie tym opisano również inne organy, które także pośrednio uczestniczą w nadzorowaniu tej działalności rady gminy. Spośród organów sprawujących nadzór nad uchwałodawczą działalnością rady gminy najwięcej uwagi poświęcono wojewodzie, podkreślając, że jest to najważniejszy organ nadzoru w tym zakresie.

Kolejny punkt rozdziału drugiego artykułu poświęcony jest charakterystyce środków nadzoru, jakimi dysponują organy nadzoru nad uchwałodawczą działalnością rady gminy. Spośród tych środków najwięcej uwagi poświęcono rozstrzygnięciu nadzorcemu. Jest to bowiem najważniejszy środek nadzoru, gdyż prowadzi do wyeliminowania z obowiązującego porządku prawnego niezgodnej z prawem uchwały rady gminy. W temacie tym opisano również postępowanie nadzorcze, jako szczególny rodzaj postępowania, w wyniku którego wydawane jest rozstrzygnięcie nadzorcze.

Innym środkiem nadzoru opisanym w artykule jest możliwość wskazania naruszenia prawa. W przypadku tego środka nadzoru przedstawione są różne poglądy na temat tego, czy należy ten środek zaliczyć do rodzaju rozstrzygnięcia nadzorczego, czy też nie.

Istotnym środkiem nadzoru scharakteryzowanym w artykule jest możliwość wstrzymania przez wojewodę wykonania sprzecznej z prawem uchwały rady gminy. Omówione tutaj są przede wszystkim przesłanki wstrzymania wykonania tej uchwały.

Ostatnim opisanym w artykule środkiem jest zarządzenie zastępcze. Przy omawianiu tego środka podkreślono zwłaszcza fakt, że jest to dość kontrowersyjny i rzadko stosowany środek nadzoru. Stosowanie tego środka jest bowiem dopuszczalne tylko w przypadku niewywiązania się rady gminy z obowiązku podjęcia uchwały w określonej sprawie.

Rozdział trzeci artykułu poświęcony jest charakterystyce sądowej kontroli legalności uchwałodawczej działalności rady gminy. W tym miejscu podkreślone jest coraz bardziej rosnące znaczenie sądu administracyjnego w zakresie tej kontroli. Punkt pierwszy tego rozdziału charakteryzuje przede wszystkim kompetencje sądu administracyjnego do sprawowania kontroli nad uchwałodawczą działalnością rady gminy. W punkcie drugim opisane są natomiast środki kontroli sądowej. Najwięcej miejsca poświęca się w tym miejscu skardze do sądu administracyjnego, gdyż jest to najważniejszy z tych środków. Przy omawianiu tego środka kontroli wymienia się przede wszystkim krąg osób posiadających legitymację skargową w tym zakresie. Wymienia się tutaj także rodzaje uchwał

rady gminy, na które można złożyć skargę. Na koniec omówione są rodzaje wyroków, jakie sąd administracyjny może wydać po rozpatrzeniu skargi na uchwałę rady gminy.

**Słowa kluczowe:** uchwała, rada gminy, nadzór administracyjny, środek nadzoru, kontrola sądowoadministracyjna.

### Summary

The purpose of this article is to characterise the legality control of legislative activity of commune council. The first chapter is devoted to the characterisation of legislative competences of commune council. Within the scope of these competences the body decides about the most important commune matters. As the decisions are made by commune council in the form of different types of resolutions, it is also crucial to explain the definition of a resolution in this chapter. Next, the issues of the legal authorisation to adopt a resolution by a commune council are described, as well as character of these resolutions and their binding consequences. The article also describes briefly the procedure of passing a resolution by the commune council.

Another significant issue characterised in the article is the scope of legislative activity of commune council. Here is described the catalogue of public matters of a local nature, which the commune council solves in the form of resolution. A matter of the scope of commune council's independence in making decisions regarding adopting the acts is characterised here too. There are situations when the legislator obligates commune council to pass specific types of resolutions.

The second chapter is devoted to the supervision of legislative activity of commune council. In the first point, the concept, functions and the scope of this supervision is explained. Another important matter raised in here is determination of the legality criteria as the only criterion of this supervision. In the second point, the authorities appointed by a legislator for supervising of the legislative activity of commune council are characterised. It is emphasised here above all, that the catalogue of these authorities is a closed catalogue. Nonetheless, there are also other authorities described here, which indirectly participate in the supervision of commune council activity. Amongst the authorities supervising the legislative activity of commune council, the majority of attention is devoted to a governor, emphasising that it is the most important authority of this type of supervision.

Another point of the second chapter is devoted to the characterisation of means of the supervision, which the authorities have when supervising legislative activity of commune council. Amongst these means, the attention is mainly focused on the supervisory resolution. It is the most important means of supervision, as it leads to the elimination from the current order of law any resolutions inconsistent with law, adapted by commune council. The proceeding of supervision, as a particular type of procedure resulting in issuing of supervisory resolution, is also described here.

The next means of supervision described in this article is the capacity to indicate the violation of the law. In the case of this supervisory means, there are presented various views regarding whether it should be classified as the type of supervisory resolution or not.

Significant means of supervision characterised in the article is the governor capacity to withhold an implementation of inconsistent in law resolution adapted by commune council. The prerequisites for withholding an implementation of such a resolution are mainly described here.

The last means of supervision described in this article is a replacement order. Amongst the characterisation of this type of means it is especially emphasised, that it is rather controversial and rarely applied means of supervision. Application of it is only permitted in case of commune council not fulfilling its obligation to adopt a resolution in a particular matter.

The third chapter of this article is dedicated to the characterisation of the court control over the legality of legislative activity of commune council. Continuously growing importance of administrative court as regards this control is emphasised here. The first point of this chapter characterises mainly the competences of administrative court regarding exercising control over legislative activity of commune council. The second point, however, describes the means of court control. The main focus here is on a complaint lodged to administrative court, as this is the most important of all of these means. When describing this type of means of control, it is important above all to determine the circle of persons having a complain legitimation in this scope. The various types of resolutions adopted by commune council, against which the complaints can be lodged are also mentioned here. Finally, the types of sentences, which can be passed on commune council by an administrative court after considering complaint are also characterised here.

**Key words:** a resolution, a commune council, administrative supervision, means of supervision. administrative-court control.

### **Bibliografia**

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P., red. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004.
- Chmielnicki P., *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2003 r., nr 5.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006.
- Filipek J., red. *Jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Zakamycze 1999.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002.
- Stahl M., Kmieciak Z., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, Warszawa 2001.
- Szenc A., Szenc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Świątkiewicz J., *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995.
- Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.

Tarno J. P., *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996.

Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006.

### **Wykaz aktów prawnych**

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 tekst jedn.)

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 tekst jedn.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 tekst jedn.)

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 tekst jedn.)

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428 tekst jedn.)

### **Wykaz orzeczeń**

Wyrok WSA z dnia 8 maja 2008 r. – SA/Wr 119/08

Wyrok WSA z dnia 29 maja 2006 r. II SA/Kr 1329/05

Wyrok WSA z dnia 11 maja 2006 r. – IV SA/Wr 533/04

Wyrok WSA z dnia 9 sierpnia 2005 r. III SA/Kr 1004/05, niepubl.

Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 1994 r., SA/Kr/2423/94, ONSA 1995 Nr 4, poz. 182

Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1992 r. – SA/Ka 1010/91

Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 1990 r., SA/Gd 796/90, OSP 1991 Nr 5, poz. 129

Wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r. – SA/Lu 663/90, ONSA 1990/4/6

Postanowienie NSA z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA 1993 Nr 1, poz. 15