

MGR MARCIN DOROCHOWICZ
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0003-2750-712X

MGR ERYK ŁĘGOWIK
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
ORCID: 0000-0001-7499-2303

KONSTYTUCYJNE DETERMINANTY NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE SPRAW FINANSOWYCH

STRESZCZENIE

Instytucja nadzoru nierozdzielnie łączy się z prawem administracyjnym, jednak posiada również silne uwarunkowania konstytucyjne. Nadzór stanowi jedną z najważniejszych funkcji sprawowanych przez państwo. Ustawa zasadnicza w art. 171 bezpośrednio wskazuje, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zgodnie z Konstytucją RP, organami nadzoru nad działalnością j.s.t. są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe.

Słowa kluczowe: nadzór, kontrola, prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, samorząd terytorialny.

1. WPROWADZENIE

Jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest decentralizacja władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Podobnie ustrojodawca uznał, że już w pierwszym, zaledwie 29-artykułowym rozdziale Konstytucji znaleźć powinien się przepis, według którego samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej; przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2). Wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Konstytucja przewiduje wreszcie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (art. 165). Przekazując samorządowi tery-

torialnemu ową istotną część zadań publicznych, koniecznym było objęcie jego działalności – chociaż w ograniczonym zakresie – nadzorem.

Praca omawia materię decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, pojęcia i istoty nadzoru, wskazania organów nadzorczych w sprawach finansowych, wraz z próbą wyjaśnienia terminu „sprawy finansowe”, a także przedmiotu i kryterium nadzoru. Poza obszarem pracy są natomiast środki nadzoru, albowiem w tej materii ustrojodawca pozostawił swobodę ustawodawcy zwyktemu. Na potrzeby pracy wykorzystano metody formalno-dogmatyczną oraz dedukcyjną.

2. DECENTRALIZACJA I SAMODZIELNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Utworzenie samorządu terytorialnego stanowi realizację zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP). Zasada ta przewiduje przekazanie przez państwo części przynależnych mu zadań publicznych na rzecz wyodrębnionych struktur organizacyjnych, zwłaszcza na rzecz samorządu terytorialnego¹.

Decentralizacja, proklamowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji, „stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości, wyrażonej w preambule Konstytucji, jak również podstawę [...] do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny” a administrację rządową². Decentralizacja jest układem wprowadzanym przez prawo w specjalny sposób, który polega na wyraźnym wyznaczeniu poszczególnym kategoriom organów administracji publicznej obszaru ich samodzielności i niezależności; organ zdecentralizowany jest także samodzielny, co oznacza, że wykonuje swoje zadania i kompetencje oraz ponosi pełną odpowiedzialność prawną za ich wykonanie³. Jak zauważył M. Karpiuk, samorząd terytorialny jest odrębną od państwa osobą prawną, co stanowi formę decentralizacji władzy publicznej⁴. Granice wewnętrzne decentralizacji, czyli statuujące jej istotę,

¹ Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 95.

² B. Przywora, *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy Prezesa Rady Ministrów a granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, [w:] *Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 699.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 230–231.

⁴ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 58.

są wyznaczone za pośrednictwem samodzielności organizacyjnej i zadaniowej jednostki zdecentralizowanej, samodzielności finansowej i majątkowej oraz braku hierarchicznego podporządkowania innym podmiotom⁵.

Z kolei gdy chodzi o samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja ją nie tyle proklamuje, co gwarantuje, że podlega ona ochronie sądowej (art. 165). Podstawową cechą samorządu terytorialnego jest zatem samodzielne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza, że decyzje są podejmowane przez organy samorządu swobodnie, we własnym zakresie, bez odgórnych poleceń⁶. Co oczywiste, samodzielność j.s.t. jest wartością chronioną, lecz nie absolutną, zaś ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części, prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie⁷. Samodzielność j.s.t. nie wyklucza więc podporządkowania ich działalności przepisom prawa⁸. Samodzielność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach; ingerencja ustawodawcy nie może być ponadto nadmierna⁹. Samodzielność j.s.t. jest zatem samodzielnością względną, pozostającą w granicach ustawy zasadniczej i ustaw¹⁰. Zgodzić należy się z tezą J.M. Salachny, zgodnie z którą samodzielność j.s.t. to nie autonomia czy pełna swoboda działania, ale realizowanie części władzy wykonawczej w państwie w ramach Konstytucji RP i ustaw, które pochodzą od władzy ustawodawczej¹¹.

Jak słusznie stwierdza B. Przywora, wprowadzenie w Konstytucji instytucji nadzoru stanowi niejako wyjątek od ogólnej ustrojowej zasady samodzielności¹². Natomiast wśród licznych instrumentów sądowej ochrony samodzielności j.s.t. ustawodawca zwykły uregulował, że na rozstrzygnięcia nadzorcze jednostkom tym służy skarga do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w.)¹³.

⁵ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 278.

⁶ J. Zimmermann, op. cit., s. 230–231.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 (OTK z 1998 r., nr 3, poz. 31).

⁸ B. Przywora, op. cit., s. 701.

⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 (OTK z 1996 r., nr 5, poz. 38).

¹⁰ B. Przywora, op. cit., s. 703.

¹¹ J. Salachna, *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na prawie ustrojowym*, Gdańsk 2012, s. 62–63.

¹² Ibidem, s. 704.

¹³ Ibidem, s. 702.

Przywołać należy słuszne stwierdzenie J. Glumińskiej-Pawlic, która wskazuje na pojęcie samodzielności finansowej. Oznacza ona wykonywanie istotnych zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w aspekcie dochodowym, wydatkowym oraz realizowanie gospodarki finansowej. Rzeczą odrębną jest natomiast samodzielność podatkowa, zgodnie z którą j.s.t. mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnym w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji RP), oraz samodzielność majątkowa, oznaczająca, że j.s.t. wyposażono w osobowość prawną i przyznano im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP)¹⁴.

W praktyce samodzielność sprowadza się do prawnego zagwarantowania możliwości decydowania o swoich sprawach. W efekcie interesującej nas samodzielności nie można traktować w kategoriach pojęcia o charakterze bezwzględny czy nieograniczony. Realizacja wytykającego z niej prawa podmiotowego wspólnoty samorządowej i jej organów wyraża się bowiem w wykonywaniu – na zasadach, formach i w zakresie określonym prawem – władztwa administracyjnego w celu realizacji zadań danej upodmiotowionej jednostki samorządu terytorialnego. Wskazać przy tym należy, że Konstytucja RP nie definiuje samodzielności. Zaakcentować trzeba, że jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem samodzielnym w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy. W praktyce – wobec braku wyznaczenia minimum zadaniowego czy kompetencyjnego samodzielności jednostki samorządu terytorialnego – każdorazowo to ustawodawca wyznacza jej zakres przedmiotowy, w którym może się ona przejawiać¹⁵.

3. POJĘCIE I ISTOTA NADZORU

Trybunał Konstytucyjny bardzo zwięzłe i trafnie zdefiniował nadzór jako „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego”¹⁶. W razie stwierdzenia naruszenia prawa organy nadzorcze korzystają ze środków nadzorczych określonych ustawą celem doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem¹⁷.

¹⁴ J. Glumińska-Pawlic, *Sądowa ochrona samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego przed rozstrzygnięciami nadzorczymi regionalnych izb obrachunkowych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, t. 17(1), s. 78.

¹⁵ A. Chorążewska, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018, s. 129–131.

¹⁶ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94 (Dz.U. z 1994 r., nr 113, poz. 551).

¹⁷ B. Przywora, op. cit., s. 706.

A. Filipowicz z kolei wskazuje, że nadzór to instytucja ustrojowa, polegająca na ingerencji działań różnego typu organów wykonujących zadania z zakresu administracji w aktywność osób fizycznych i prawnych, przy czym zawsze jest on w pewien sposób określony i skonkretyzowany w normach prawa¹⁸. Z kolei J. Zimmermann wskazuje, że

istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, które jest obserwowane przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie¹⁹.

Procedury nadzorcze służą zapewnieniu niezbędnej jednolitości funkcjonowania całego systemu administracji publicznej²⁰. Nadzór nie ogranicza się do obserwacji, ale łączy się z czynnikiem kierowania przez wydawanie dyrektyw. Jak wskazuje się w literaturze:

jeżeli przez nadzór rozumiemy całokształt uprawnień organu wyższego do ingerencji w działalność i organizację podległego – to nietrudno stwierdzić, że kontrola podejmowana przez organ nadrzędny w stosunku do podległego stanowi jeden z elementów nadzoru²¹.

4. ORGANY NADZORU W ZAKRESIE SPRAW FINANSOWYCH

Regulując kompetencje Prezesa Rady Ministrów, Konstytucja powierza mu sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 148 pkt 6). Przede wszystkim jednak, z mocy art. 171 ust. 2 Konstytucji, organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (RIO). Oczywiście jest, że zawarty w powołanym przepisie katalog organów nadzoru ma charakter wyczerpujący²². Partycypacja innych organów w działalności jednostek samorządowych czy nawet w realizacji samych procedur nadzorczych wobec samorządu nie czyni z nich jeszcze organów nadzorczych w rozumieniu art. 171 Konstytucji RP²³. Przepis ten nie został na-

¹⁸ A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984, s. 15–25.

¹⁹ J. Zimmermann, op. cit., s. 149.

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 360–361.

²¹ S. Bułajewski, *Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani Di Toruń” 2020, t. 16, s. 67–69.

²² B. Naleziński, *Komentarz do art. 171 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 563.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, sygn. akt III SA/Lu 198/11, LEX nr 1154194.

tomiast sformułowany w sposób odpowiadający zasadzie przyzwoitej legislacji, albowiem już na etapie wykładni językowej rozumieć go można na dwa sposoby: wyłączenie „a w zakresie spraw finansowych” – odnosić się może jedynie do ostatniego fragmentu pierwszej części tego zdania, tj. „i wojewodowie”, a zatem w zakresie spraw finansowych organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i RIO. Z perspektywy językowej również dobrze można jednak przepis ten rozumieć w ten sposób, że wyłączony jest także nadzór Prezesa Rady Ministrów, zatem w zakresie spraw finansowych organami nadzoru są wyłącznie RIO (a przepis art. 148 pkt 6 wyłącznie stanowi o kompetencjach nadzorczych Prezesa Rady Ministrów jedynie „w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach”). Na poziomie ustawowym Prezes Rady Ministrów został wyposażony w kompetencje nadzorcze w razie powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw przez organ wykonawczy j.s.t. (art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w.) albo nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy j.s.t. (art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w.) – nie wyłączając (*lege non distinguente*) sytuacji, gdy dotyczy to spraw finansowych. W praktyce zaś doszło do skorzystania przez Prezesa Rady Ministrów z jednego ze środków nadzorczych z powodu zadłużenia²⁴, a zatem spraw finansowych.

RIO wywodzą się ze średniowiecznej Francji, ich początek sięga XI w., kiedy to rola tej instytucji polegała na kontrolowaniu finansów publicznych, w Polsce zaś Trybunał Skarbowy powołano w 1591 r.²⁵ RIO nie są organami administracji rządowej, chociaż wpływ tychże na funkcjonowanie RIO jest dość duży (organem nadzoru jest minister właściwy w sprawach administracji publicznej), nie są także organami samorządowymi, ale „państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej przede wszystkim podmiotów samorządowych wszystkich szczebli”²⁶.

Próbując zdefiniować, czym są „sprawy finansowe”, należy wskazać na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁷. Termin ten został uznany za tożsamy z określonym w art. 11 ustawy o RIO²⁸ zakresem uchwał

²⁴ K. Piękoś, *Likwidacja jednostki samorządu terytorialnego z powodu zadłużenia na przykładzie gminy Ostrowiec*, „Prawo i Polityka” 2019, nr 9, s. 128.

²⁵ K. Piękoś, *Polish model of supervision in the field of financial activity of local government – the genesis and tasks of the Regional Chamber of Auditors*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2020, vol. 5, s. 78–79.

²⁶ M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach tadu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019, s. 196.

²⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 227.

²⁸ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 ze zm.

organów samorządu podlegających badaniu izb. Zgodnie z art. 11 ww. ustawy, do katalogu spraw finansowych zaliczyć należy: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których zastosowanie mają przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa²⁹, abso-lutorium oraz wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Nie sposób jednak nie dostrzec wadliwości tej wykładni, polegającej na wykładaniu pojęcia zawartego w akcie wyższej rangi (Konstytucja) poprzez treść aktu niższej rangi (ustawa zwykła).

5. PRZEDMIOT NADZORU

Przedmiotem omawianego nadzoru jest „działalność samorządu terytorialnego” (art. 171 ust. 1 Konstytucji). Działalność ta obejmuje – stosownie do art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji – zadania własne (służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej) i zadania zlecone (inne zadania publiczne zlecone ustawą). Oba te obszary działalności j.s.t. podlegają nadzorowi, choć katalog uprawnień nadzorczych może być odmienny³⁰. Problematyka ta jest szczególnie aktualna, bowiem prawne unormowanie nadzoru ma istotne znaczenie z punktu widzenia wytyczenia granic samodzielności j.s.t. Odnotowujemy, że na j.s.t. (zwłaszcza gminy) przenoszone są kolejne zadania publiczne, niejednokrotnie bez zabezpieczenia ich w pełni w adekwatne środki finansowe. Odnotować trzeba konstytucyjne oraz ustawowe kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym. Znajdują one źródło przede wszystkim w art. 171 oraz art. 148 pkt 6 Konstytucji RP, wskazującym sprawowanie przez niego nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji RP. Konstytucja RP określa podmioty sprawujące nadzór (Prezes Rady Ministrów, wojewoda, regionalne izby obrachunkowe oraz granicę jego sprawowania – tj. kryterium legalności – art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 3 Konstytucji RP). W pozostałym zakresie kwestie tzw. środków personalnych nadzoru nad samorządem terytorialnym regulują ustrojowe

²⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.

³⁰ B. Przywora, op. cit., s. 706.

ustawy samorządowe. Ustawami ustrojowymi są trzy podstawowe ustawy dotyczące funkcjonowania gmin, powiatów oraz województw³¹.

6. KRYTERIUM NADZORU

Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Nie budzi wątpliwości, że ten jednoobiektowy katalog kryteriów nadzoru ma charakter wyczerpujący, tzn. ustawodawca zwykły nie ma możliwości ustanowienia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie innych kryteriów, takich jak celowość, rzetelność czy gospodarność.

W doktrynie trafnie wskazywano, że regulacje ustawowe nie w pełni odpowiadają powołanemu wzorcowi konstytucyjnemu. Jeden ze środków nadzorczych uzależniony jest bowiem od spełnienia przesłanki „nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy” j.s.t. (art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p. i niemal identyczny art. 85 ust. 1 u.s.w.), co bezsprzecznie odnosi się do kryteriów innych niż legalność³². Jak trafnie stwierdza M. Karpiuk, przepisy te naruszają podstawowe prawo samorządu terytorialnego, a mianowicie prawo posiadania przez mieszkańców własnej reprezentacji wyłonionej w wyborach³³.

W literaturze popularny jest pogląd wskazujący, że nadzór gwarantuje samodzielność j.s.t., co prawda stanowiąc element ingerencji państwa w samorząd, ale wyznacza swoim zakresem granice takiej autonomii³⁴.

Jeżeli ustawodawca nakazuje organowi nadzoru ocenę działalności jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem (legalności), celem działania organu nadzoru jest wyłącznie strzeżenie prawa. Istnieją ustawowe przesłanki, które umożliwiają stwierdzenie, jakie są cele i funkcje instytucji nadzoru. Dobór kryteriów nadzoru determinuje także jego funkcje. Jako podstawowe są wymieniane strzeżenie prawa oraz funkcja ochronna i wspierająca. Realizując pierwszą z tych funkcji, organy nadzorujące czuwają nad przestrzeganiem przepisów prawa przez podmioty nadzorowane. Natomiast funkcja ochronna i wspierająca polegają na

³¹ B. Przywora, *Konstytucyjnoprawna konstrukcja nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością organów gminy w Polsce*, Warszawa 2024, s. 3–4.

³² Ibidem, s. 708 i 711.

³³ M. Karpiuk, *Samorząd...*, s. 164.

³⁴ J. Jagielski, *Wybrane zagadnienia funkcjonowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy organów nadzoru*, red. K. Tetak, Warszawa 2013, s. 109.

udzielaniu podmiotom nadzorowanym pomocy fachowej w celu umożliwienia im wykorzystania gromadzonej wiedzy i doświadczeń³⁵.

7. ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza przepisów konstytucyjnych o nadzorze nad j.s.t. w zakresie spraw finansowych pozwala na wysnucie poniższych wniosków.

Po pierwsze, przepis art. 171 ust. 2 Konstytucji sformułowany jest wadliwie, ponieważ językowo da się go wyklądać zarówno w taki sposób, że Prezes Rady Ministrów jest uprawniony do sprawowania nadzoru w zakresie spraw finansowych, jak i że właściwe do tego są wyłącznie RIO.

Po drugie, definiowanie w orzecznictwie NSA i doktrynie „spraw finansowych” poprzez odesłanie do przepisu rangi ustawy zwykłej nie odpowiada zasadom prawidłowej wykładni prawa.

Po trzecie, regulacje ustawowe w zakresie kryteriów nadzoru wykraczają poza dyspozycję art. 171 ust. 1 Konstytucji, wyposażając organ nadzoru w kompetencję do zastosowania jednego ze środków nadzorczych także z przyczyn innych niż nielegalność działalności j.s.t.

Nie budzi natomiast wątpliwości przedmiot nadzoru, jakim jest cała działalność j.s.t.

BIBLIOGRAFIA

- Bułajewski S., *Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani Di Toruń” 2020, t. 16.
- Chmielnicki P., *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
- Chorażewska A., *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024.
- Glumińska-Pawlic J., *Sądowa ochrona samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego przed rozstrzygnięciami nadzorczymi regionalnych izb obrachunkowych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, t. 17(1).

³⁵ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 624 i 628.

- Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Izdębski H., *Samorząd terytorialny podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Jagielski J., *Wybrane zagadnienia funkcjonowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy organów nadzoru*, red. K. Tełak, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.
- Piękoś K., *Likwidacja jednostki samorządu terytorialnego z powodu zadłużenia na przykładzie gminy Ostrowice*, „Prawo i Polityka” 2019, nr 9.
- Piękoś K., *Polish model of supervision in the field of financial activity of local government – the genesis and tasks of the Regional Chamber of Auditors*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2020, vol. 5.
- Przywora B., *Konstytucyjnoprawna konstrukcja nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością organów gminy w Polsce*, Warszawa 2024.
- Przywora B., *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy Prezesa Rady Ministrów a granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, [w:] *Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Salachna J., *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na prawie ustrojowym*, Gdańsk 2012.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 171 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94 (Dz.U. z 1994 r., nr 113, poz. 551).
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 (OTK z 1996 r., nr 5, poz. 38).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 (OTK z 1998 r., nr 3, poz. 31).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, sygn. akt III SA/Lu 198/11, LEX nr 1154194.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.

stawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2024 r., poz. 566 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm.

CONSTITUTIONAL DETERMINANTS OF SUPERVISION OF THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN FINANCIAL MATTERS

ABSTRACT

The institution of supervision is inextricably linked with administrative law, but it has equally strong constitutional considerations. Supervision is one of the most important functions exercised by the state. The Constitution of the Republic of Poland in Article 171 directly indicates that the activities of local government are subject to supervision from the point of view of legality. According to the Constitution of the Republic of Poland, the bodies that supervise the activities of local government are the Prime Minister and provincial governors, and in terms of financial matters, regional chambers of audit. However, the constitutional conditioning of supervision over the activities of TSU has its own justification.

Keywords: supervision, control, constitutional law, administrative law, local government.