

JOANNA ŁUBINA

Uniwersytet Rzeszowski

jlubina@ur.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2672-5072

Rozstrzygnięcia nadzorcze i zarządzenia zastępcze wojewody dotyczące działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem spraw finansowych

**Supervisory decisions and substitute orders
of a voivode regarding activities of local
government units emphasising in particular
financial matters**

Streszczenie. Rozważania zawarte w artykule poświęcono funkcjom wojewody jako organu nadzorczego wobec działalności jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór to poddawanie badaniu, w jaki sposób działa podmiot pod względem zgodności z kryterium legalności. Instytucja nadzoru pozwala na wgląd w działalność podmiotów poddawanych nadzorowi i stosowanie właściwych środków. Jednym ze sposobów pozwalających na uregulowanie działań instytucji nadzo-

rowanej z udziałem jednostki zewnętrznej są zarządzenia zastępcze wojewody. Wojewoda jako terenowy organ administracji rządowej jest zaliczany do organów nadzoru ogólnego sprawowanego nad działalnością samorządu terytorialnego, bowiem to on prowadzi nadzór we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów czy regionalnych izb obrachunkowych. Ustrojodawca, wyznaczając zamknięty katalog organów nadzoru, nie tworzy generalnej podstawy prawnej do nadzorowania działalności komunalnej, ale odsyła do normy kompetencyjnej zawartej w ustawie, która wyznaczy organ nadzoru, środki oraz przesłanki stosowania. Działalność nadzorcza sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe oraz wojewodów różni kryterium „spraw finansowych”. Celem artykułu jest wykazanie, że zgodnie z rozdzieleniem kompetencji nadzorczych pomiędzy regionalne izby obrachunkowe a wojewodów ingerencja nadzorcza wojewody nie służy pozbawieniu j.s.t. prawa do samodzielności w realizowaniu zadań publicznych, a zapewnieniu gwarancji prowadzenia działań j.s.t. zgodnie z przepisami prawa oraz ograniczeniu bezczynności organów w zakresie realizacji swoich kompetencji.

Słowa kluczowe: wojewoda; nadzór; środki nadzoru; gospodarka finansowa; zadania publiczne.

Abstract. This article aims at presenting functions of a voivode who supervises local public units in the sphere of financial matters. Supervision is understood as an examination of a compliance of entity's operations with legality criterion. This institution gives an insight into activities of entities who are subjects to supervision, and into an application of appropriate measures. Substitute orders of the voivode are one of the ways to regulate activities of a supervised institution in which an external unit participates. The voivode, as a local government administration body, may be considered as the most important body of a general supervision over activities of local government units, because she/he supervises all matters that do not fall within the competence of the Prime Minister or regional accounting chambers. The legislator indicated a closed catalogue of supervision authorities. However, he/she has not created general legal basis of these authorities' interference with municipal activities. Instead, the law refers to a competence norm in the act. That norm indicates a supervisory body, as well as measures and conditions for application of the law. The supervisory activities performed by regional accounting chambers and voivode differ in the criterion of "financial matters". The aim of the article is to show that (in accordance with the separation of the means of control of regional funds between regional ac-

counting chambers and voivodes) a supervisory interference of a voivode does not deprive a local government unit of a right to independently implement public tasks, but it guarantees that activities of local government units will be conducted in accordance with the law, limiting inactivity of authorities exercising their powers.

Keywords: a voivode; a supervision; surveillance measures; financial policy; public tasks.

1. Wprowadzenie

Analiza problematyki zasad nadzoru prowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego¹ przez wojewodę szczególnie w zakresie możliwości wydawania zarządzeń zastępczych stanowi istotne zagadnienie. Podjęcie przez wojewodę niejako w zastępstwie działań w postaci wprowadzenia nowych regulacji, jakimi są zarządzenia zastępcze, powoduje, że po ich wydaniu następuje rozstrzygnięcie sprawy lub wydanie przez wojewodę nowej regulacji w zastępstwie organu, który wykazał się bezczynnością.

Przedmiot opracowania stanowi analiza statusu wojewody jako organu nadzoru dysponującego możliwością wydawania zarządzeń zastępczych wobec działalności jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody obejmujących sprawy finansowe.

Opracowanie przygotowane zostało w oparciu o obowiązujące regulacje prawne, orzecznictwo sądowe oraz wybrane pozycje literatury przedmiotu. Podsumowanie stanowią wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*. W celu zrealizowania tematyki artykułu wykorzystano metodę analizy formalno-dogmatycznej oraz teoretyczno-prawnej.

¹ Dalej również: j.s.t.

2. Rozgraniczenie kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych oraz wojewodów z uwzględnieniem pojęcia spraw finansowych

W celu wyeliminowania wątpliwości w zakresie przedmiotu nadzoru przekazanego wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym² niezbędne jest rozgraniczenie właściwości tych organów w zakresie spraw finansowych. Kompetencje nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych należy analizować w odniesieniu do pojęcia spraw finansowych. Definicja samego pojęcia „spraw finansowych” opiera się na wyliczeniu, jaki jest zakres właściwości rzeczowej działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych, obejmującej zarówno uchwały, jak i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: 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 mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian³.

Dokonany w ustawie zasadniczej podział organów nadzoru na ogólne, do których zaliczyć należy Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów, oraz organy wyspecjalizowane, czyli regionalne izby obrachunkowe, ma charakter rozłączny. Taki podział przeciwdziała sytuacji, kiedy dwa organy uznałyby swoją właściwość w danej sprawie. Przedmiot nadzoru RIO obejmuje: akty organów stanowiących oraz wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, a także organów związków tych jednostek, z wyłączeniem aktów zawierających wyłącznie oświadczenia woli i wywołujących skutki jedynie w sferze cywilnoprawnej lub

² Dalej również: RIO.

³ J. Jagoda, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, Warszawa 2015, s. 148–152.

w zakresie prawa pracy oraz decyzji indywidualnych z zakresu administracji publicznej, które wydawane są przez organy j.s.t.

Wyłącznie wskazane organy mogą wydawać rozstrzygnięcia nadzorcze oraz żądać od organów jednostek samorządu terytorialnego informacji i danych na podstawie ustaw ustrojowych. Podkreślić należy, że nie tylko te organy biorą udział w systemie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego rozumianym szeroko, w takim nadzorze udział pośredni należy także do Sejmu, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, sądów administracyjnych oraz samorządowych kolegiów odwoławczych. Wykładnia literalna Konstytucji oraz art. 86 u.s.g., art. 76 u.s.p. i art. 78 ust. 1 u.s.w. nie pozwala jednak na uznanie za organy nadzoru innych organów niż tam wymienione.

Instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, określając granice samodzielności j.s.t., tworzy jednocześnie gwarancje dla realizacji tej samodzielności. Nadzór jako możliwość władczej ingerencji w działalność jednostki samorządu terytorialnego przez organ nadzoru jest pewnym ograniczeniem samodzielności, swoistym zaprzeczeniem autonomii i suwerenności jednostki. Z innej perspektywy nadzór odmiennie niż kierownictwo stanowi gwarancję samodzielności j.s.t., ponieważ w węższy i mniej uciążliwy sposób ingeruje w działania jednostki, niż miałyby to miejsce w przypadku kierowania działalnością jednostki. W doktrynie wskazuje się na znaczenie integracyjnych funkcji nadzoru, które mają przyczynić się do zharmonizowania działalności zdecentralizowanej administracji samorządowej. Ze środków tych należy wyłączyć tzw. środki otwarte, takie jak np. polecenie służbowe czy wytyczne, których skutki prawne nie są z góry określone.

Na znaczeniu zyskują tzw. nowoczesne formy nadzoru, do których zaliczyć należy głównie politykę legislacyjną i politykę fiskalną państwa. Takie instrumenty stwarzają większe możliwości oddziaływania na j.s.t. niż tradycyjne środki nadzoru i to one właśnie, a nie tradycyjne środki nadzoru, przesądzają o rzeczywistym zakresie samodzielności samorządu.

3. Wojewoda jako organ nadzoru

Wojewoda należy do terenowych organów administracji rządowej, którego status określony został w art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, wskazującym, iż poza Prezesem Rady Ministrów oraz regionalnymi izbami obrachunkowymi wojewoda zaliczony został do katalogu zamkniętego organów sprawujących nadzór nad j.s.t.⁵

Jak wskazano wyżej, zakres jego kompetencji został uregulowany w Konstytucji RP oraz ustawie z dnia 23 stycznia 2009 roku o województwie i administracji rządowej w województwie⁶ oraz ustawach samorządowych⁷ jako istotnego organu, który prowadzi nadzór ogólny w zakresie działalności j.s.t. we wszystkich sprawach, które nie zostały zaliczone do kompetencji Prezesa Rady Ministrów czy regionalnych izb obrachunkowych. Określając domniemanie podstawowej właściwości wojewody w zakresie nadzoru, należy stwierdzić, że katalog spraw finansowych nie może być rozszerzany⁸.

Uprawnienia, jakimi dysponuje wojewoda w zakresie nadzoru j.s.t., zostały określone szeroko, bowiem ma on możliwość: stwierdzania nieważności oraz wstrzymywania wykonalności uchwał wydawanych przez j.s.t., żądania niezbędnych informacji i danych o tym, w jaki sposób

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze sprost.), dalej nazywana też jako: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

⁵ L. Bielecki, *Terenowe organy administracji rządowej* [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 146.

⁶ Art. 3 ust. 4 oraz art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. 2019 poz. 1464 ze zm.), dalej jako: u.w.a.r.w.

⁷ Por. regulacje prawne dotyczące nadzoru zawarte są w art. 171 Konstytucji RP, a ich rozwinięcie następuje w przepisach rozdziału X, art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 713 ze zm.), dalej jako: u.s.g., rozdziału VIII, art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 920 ze zm.), dalej jako: u.s.p. oraz rozdziału VII, art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1668 ze zm.), dalej jako: u.s.w. Dalej określane łącznie jako: ustawy samorządowe.

⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2005 r., II SA/Bk 476/05, LEX nr 173721.

funkcjonuje i jak zorganizowane są j.s.t., udziału w posiedzeniach j.s.t., zatwierdzania, uzgadniania czy opiniowania rozstrzygnięć organów j.s.t., wydawania rozstrzygnięć nadzorczych, wydawania zarządzeń zastępczych z uwzględnieniem badania spraw finansowych w celu wyeliminowania wydatkowania środków publicznych z naruszeniem zasad dyscypliny finansów publicznych, mając na względzie najbardziej efektywne, skuteczne i oszczędne finansowanie zadań. W przedstawionym katalogu wyróżnić należy kompetencje zarówno z zakresu środków nadzoru, środków informacyjno-doradczych⁹, jak i te korygujące¹⁰ i personalne¹¹. Wymaga podkreślenia, że ze względu na dysponowanie przez niektóre organy kompetencjami nadzorczymi i kontrolnymi¹² określenia te nie mogą być stosowane zamiennie z uwagi na odmienne zakresy przedmiotowe¹³.

4. Istota środków nadzoru z uwzględnieniem środków o charakterze informacyjno-doradczych

Nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola. Sama kontrola nie łączy się z prawem stosowania środków nadzorczych. Organ wyposażony w uprawnienia nadzorcze ma możliwość wiążącego wpływania na działanie organu nadzorowanego. Uprawnienie do władczego oddziaływania

⁹ W ramach pierwszej grupy środków informacyjno-doradczych przynależnych wojewodzie wskazać należy żądanie informacji i danych na podstawie art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p., art. 80 u.s.w. oraz obowiązek przedkładania uchwał.

¹⁰ Do drugiej kategorii środków korygujących należą przysługujące wojewodzie: zatwierdzenie, uzgodnienie oraz zaopiniowanie zgodnie z art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b u.s.p., art. 80a u.s.w., wstrzymanie wykonania uchwały bądź zarządzenia organów j.s.t., o czym stanowi art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.w., stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia na mocy art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w., a także wydanie zarządzenia zastępczego na podstawie art. 98a u.s.g, 85a u.s.p., art. 86a u.s.w.

¹¹ Natomiast w grupie środków o charakterze personalnym jakie zastosować może wojewoda wskazać należy jeden środek nadzoru, jakim jest wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub zarządu powiatu bądź województwa.

¹² Do takich organów zaliczamy regionalne izby obrachunkowe.

¹³ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną, uwagi wstępne* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 868.

musi wyraźnie wynikać z przepisów obowiązującego prawa, a możliwość władczej ingerencji określa się mianem środków nadzoru.

Środki nadzoru stanowią prawo do władczej ingerencji w działania jednostki poddawanej nadzorowi, czyli prawo kontroli wraz z wiążącym wpływem na podmiot nadzorowany. Organ nadzorujący może korzystać jedynie ze środków nadzoru określonych przez ustawodawcę. W związku z tym, jeśli nie ma wyraźnego wskazania w ustawie na określony środek nadzoru, wówczas możliwe jest ograniczenie wpływu stosowanego wobec jednostki nadzorowanej do środków niewładczych, wskazując w ten sposób występujące nieprawidłowości. Nadzorem objęta jest cała działalność jednostek samorządu terytorialnego przy zastosowaniu wyłącznie środków określonych przez ustawodawcę.

Nadzór jest czynnością dokonywaną w formie środków prawnych, z której wynikają skutki określone w przepisach prawa. Ustawodawca używa pojęcia „akt nadzoru” oraz pojęcia „rozstrzygnięcie nadzorcze”, przy czym akt jest pojęciem szerszym jako każdy akt, który zostaje wydany w toku postępowania nadzorczego. Natomiast rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem administracyjnym, który jako ostatni etap procedury nadzorczej rozstrzyga o losie aktu poddanemu nadzorowi, czyli jest aktem administracyjnym, który konkretyzuje środek nadzoru, który organ chce zastosować. Dlatego rozstrzygnięcie nadzorcze jest środkiem represyjnym.

W doktrynie podkreśla się, że „nadzór opiera się na kontroli w tym znaczeniu, iż działania kontrolne zazwyczaj poprzedzają działania nadzorcze, a treść aktu nadzoru wynika bezpośrednio z wniosków pokontrolnych. W celu wykonania ingerencji nadzorczej niezbędne jest zatem wykorzystanie wyników czynności kontrolnych¹⁴”. Prawidłowy przebieg nadzoru wymaga wykonywania czynności nadzorczych na podstawie rzetelnych informacji. W tym kontekście należy wskazać na znaczenie środków informacyjno-doradczych, które wykorzystywane są w trakcie pierwszego etapu postępowania nadzorczego. Jeśli w trakcie prowadzonych czynności działalność jednostki okaże się sprzeczna z interesem pu-

¹⁴ M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, *System kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 13–15.

blicznym, można po bezskutecznym wyczerpaniu środków doradczych zastosować środki, które pozwolą na przywrócenie stanu postulowanego¹⁵.

Przepisy ogólne w zakresie uprawnień kontrolnych organów nadzoru są zaliczane do tzw. środków informacyjno-doradczych. Usprawniają one prowadzenie nadzoru oraz proces wydawania rozstrzygnięć nadzorczych. Dotyczy to możliwości uzyskania przez właściwy organ nadzoru informacji oraz danych dotyczących funkcjonowania j.s.t., które są niezbędne do wykonywania uprawnień nadzorczych. Środki te chociaż o niewładczym charakterze, mogą być użyteczne przy ustaleniu przesłanek materialnoprawnych wydania aktu nadzoru.

Uprawnienia nadzorcze można podzielić na dwie kategorie: środki oddziaływania merytorycznego oraz środki nadzoru personalnego. Te pierwsze to uprawnienia do zawieszania bądź uchylania rozstrzygnięć jednostek nadzorowanych, np. ich uchwał czy zarządzeń. Z kolei środki nadzoru personalnego obejmują np. prawo zawieszania w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki. Wymaga zaznaczenia, że organ kontrolujący nie odpowiada za pracę jednostek kontrolowanych, a jedynie za prawidłowość czynności kontrolnych. Natomiast organ nadzoru ponosi odpowiedzialność za postępowanie organów nadzorowanych w zakresie spraw, które nadzoruje. W przepisach oznaczone zostały sposoby oddziaływania w postaci środków nadzoru, jakie pozostają w dyspozycji organów kontrolujących lub nadzorujących, dlatego też nie można stosować środków oddziaływania, które nie zostały przypisane przez ustawodawcę. Wojewoda w ramach środków informacyjno-doradczych ma prawo zażądać informacji od jednostki samorządu terytorialnego. Ten sposób sprawowania nadzoru umożliwia podjęcie przez podmiot działań o charakterze autokorekty. Jest to środek aktywnego oddziaływania. W doktrynie podkreśla się, iż obowiązek informacyjny w obowiązującym kształcie właściwie nie ma granic ze względu na bar-

¹⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, Tom 6, Warszawa 2011, s. 208–209.

dzo szeroko oznaczone ramy przedmiotowe¹⁶. Celem ustawodawcy było, aby organ nadzoru miał możliwość uzyskania w najszerszym zakresie informacji o działaniach j.s.t., która może być narażona na naruszenia, a jedynym możliwym do zastosowania kryterium jest kryterium legalności¹⁷.

W ramach korzystania ze środków informacyjno-doradczych organ nadzoru jest uprawniony do udzielania rad podmiotowi nadzorowanemu w celu wskazania kierunku wykładni oraz sposobu dokonywania interpretacji prawa. Prowadzone działania nadzorcze nie wpływają na samodzielność j.s.t. Wojewoda nie ma uprawnień do przekazania organom stanowiącym j.s.t. wytycznych, bowiem takie działanie mogłoby spowodować ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego¹⁸.

5. Środki nadzoru będące w dyspozycji wojewody z uwzględnieniem spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego

Działania nadzorcze wojewodów skoncentrowane są przede wszystkim na wykonywaniu przez j.s.t. tych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, na które udzielono dotacji i z realizacji których pobierano dochody na rzecz budżetu państwa. Przy ograniczonych zasobach finansowych kontrolami obejmuje się tematykę uznaną za priorytetową, biorąc pod uwagę wysokość przekazywanych j.s.t. dotacji oraz sygnały zewnętrzne świadczące o wystąpieniu nieprawidłowości przy realizacji zadań.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta oraz marszałek województwa mają obowiązek przedstawić wojewodzie wszystkie uchwały podjęte przez rady lub sejmik, a na poziomie województwa ponadto uchwały zarządu województwa. W takim samym terminie, czyli w sie-

¹⁶ Taki pogląd prezentuje m.in. B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 64–65.

¹⁷ M. Miemiec, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym* [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 43.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, LEX nr 1101483.

dem dni uchwały są przedstawiane regionalnej izbie obrachunkowej, jeśli są one objęte nadzorem w zakresie spraw finansowych.

Wojewoda może wykorzystywać środki o charakterze korygującym, do których zaliczyć należy: zatwierdzanie, uzgadnianie oraz opiniowanie rozstrzygnięć wydawanych przez organy j.s.t.¹⁹ Uwzględnienie zatwierdzenia, zaopiniowania oraz uzgodnienia wśród środków nadzoru nie może być dokonywane w sposób automatyczny, a jedynie na podstawie tego, że stanowisko zajmuje organ nadzoru. Czynnikiem umożliwiającym kwalifikację jest sama czynność o charakterze nadzorczym, a nie jedynie organ jej dokonujący²⁰. Wskazanych rozstrzygnięć nie stosuje się do decyzji wydanych w sprawach indywidualnych²¹, wobec tych rozstrzygnięć występuje całkowity zakaz korzystania ze środków nadzoru, w tym rozstrzygnięć nadzorczych, do tego zakresu należy także zaliczyć nadzór bieżący sprawowany przez RIO oraz wojewodę.

Kolejnym środkiem nadzoru o charakterze korygującym, jaki ma wojewoda, jest wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu j.s.t., może być stosowany fakultatywnie lub obligatoryjnie. Zadaniem tego środka jest przeciwdziałanie dalszym negatywnym skutkom prawnym, jakie wywołuje wadliwy akt prawny. Podkreślić należy, iż akt zawieszony jest jedynie bezskuteczny, ponieważ w oznaczonym czasie przestaje on obowiązywać. Ustawodawca określił możliwość obligatoryjnego wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia²². Organ nadzoru wraz ze wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności

¹⁹ Por. art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w.

²⁰ Z. Niewiadomski, *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania-przyczynk do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 377–381.

²¹ Zgodnie z art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p., art. 88 u.s.w. przepisów dotyczących nadzoru nad działalnością poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w każdej z ustrojowych ustaw samorządowych nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej wydawanych: w gminie przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze, w powiecie przez organy powiatów oraz związki powiatów, w województwie przez organy samorządu województwa.

²² Por. art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p., oraz art. 82a ust. 1 u.s.w.

uchwały lub w toku tego postępowania może wstrzymać jej wykonanie. Oznacza to, że czynność wstrzymania wykonania ma charakter fakultatywny, zatem wstrzymanie wykonania uchwały (zarządzenia) ma miejsce wówczas, gdy wszczęte zostaje postępowanie w sprawie²³. Na gruncie określonej w przepisach konstrukcji prawomocności w zakresie rozstrzygnięć nadzorczych należy wskazać, że wstrzymanie wykonania takiej uchwały trwa do czasu uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia nadzorczego bądź jego wzruszenia przez sąd administracyjny²⁴.

Wojewoda dysponuje środkiem korygującym, umożliwiającym stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t., klasyfikowanym jako podstawowy środek nadzoru zarówno RIO, jak i wojewody²⁵. Stwierdzenie nieważności przez organ nadzoru następuje bez względu na wolę organu nadzorowanego²⁶. Na gruncie ustaw samorządowych na poziomie gminy i powiatu znajduje się odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego²⁷, natomiast w u.s.w. przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸ dotyczących sądownoadministracyjnej kontroli decyzji administracyjnych. O nieważności uchwały (zarządzenia) w całości lub w części decyduje organ nadzoru w terminie, który nie może być dłuższy niż 30 dni od dnia jej doręczenia²⁹.

Przy stosowaniu nadzoru wobec działalności j.s.t. należy stosować zasadę proporcjonalności, która stanowi gwarancję związania organu nadzoru nakazami, jakie wynikają z tej zasady. Organ ma obowiązek stopniowania ingerencji z wykorzystaniem środków nadzoru oraz mini-

²³ Por. art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.w.

²⁴ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z dnia 30 października 2009 r., PNK.I-0911/408/2009, LEX nr 1330451.

²⁵ Środek ten jest stosowany jako tzw. rozstrzygnięcia nadzorczego. NSA w Warszawie w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., II GSK 818/13, LEX nr 1519208 orzekł, że ustawodawca w treści art. 91 ust. 1 u.s.g. posłużył się terminem „organ nadzoru”, pod którym należy rozumieć wojewodę oraz RIO.

²⁶ Z. Kmiecik, *Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12, s. 56.

²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 256 ze zm.), dalej: k.p.a.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2019 poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.

²⁹ Por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 658/18, LEX nr 2592417.

malizować wpływ nadzoru na działalność nadzorowanej jednostki. Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. jest związane z wystąpieniem istotnego naruszenia prawa, w przypadku mniej istotnych naruszeń organ ogranicza się jedynie do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa³⁰. W przypadku uznania wady za zaliczaną do istotnych naruszeń organ nadzorujący powinien stwierdzić nieważność uchwały lub zarządzenia. Skutkiem jest natomiast wstrzymanie wykonalności danego wadliwego rozstrzygnięcia, a po jego uprawomocnieniu wyeliminowanie z obrotu³¹.

6. Zarządzenia zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem perspektywy finansowoprawnej

Zarządzenia zastępcze wojewody są środkami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego od 1990 r. i mają charakter środków korygujących. Co do zasady organy nadzoru nie powinny wykonywać tych zadań w zakresie zarządzania zastępczego na własną odpowiedzialność, ponieważ są to zadania zastrzeżone przez ustawodawcę jako należące do właściwości organów zdecentralizowanej administracji publicznej³².

Wojewoda dysponuje kompetencją do wydania zarządzeń zastępczych niejako w zastępstwie organu j.s.t., który nie wykonał swojego obowiązku. Obszary, jakich mogą dotyczyć zarządzenia zastępcze, obejmu-

³⁰ M. Chlipała, *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 25–33. Por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wielkopolskiego z dnia 1 grudnia 2010 roku, KN.KA-I-5.0912-17/10725 w którym wojewoda zdecydował, że powołanie w podstawie prawnej uchwały niewłaściwego przepisu prawnego nie stanowi istotnego naruszenia prawa i tym samym nie eliminuje to danej uchwały z obrotu prawnego, o ile obowiązujące przepisy przewidują w ogóle kompetencję do podjęcia przez radę gminy tego typu uchwały.

³¹ M. Bator, *Stwierdzenie podjęcia z naruszeniem prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 3, s. 37.

³² K. Borówka, *Zarządzenia zastępcze wojewody*, Warszawa 2018, s. 37–55.

ją sprawy: personalne w przedmiocie wygaśnięcia mandatu, odwołania ze stanowiska, rozwiązania umowy o pracę, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, audytu krajobrazowego, wprowadzenia do studium obszaru udokumentowanego złoża kopaliny albo obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, nadania nazwy jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, zakazu zgromadzenia, które ma odbywać się w czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne.

Działania podejmowane na poziomie j.s.t. powinny być realizowane z uwzględnieniem kryterium zupełności oraz skuteczności, na tej podstawie można określić czy brak działania stanowi zaniechanie realizacji obowiązków ustawowych. Zarządzenia wydawane przez wojewodę mają na celu wypełnić lukę powstałą na skutek istotnego zaniechania organów j.s.t., które nie wykazują reakcji w przypadku stwierdzenia przekroczenia przez osobę pełniącą funkcję publiczną zasad, które określają ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej. W ustawach samorządowych określone zostało wymaganie, że w takim przypadku należy wydać akt stwierdzający wygaśnięcie mandatu danej osoby lub odwołujący ją ze stanowiska czy rozwiązujący stosunek pracy. Organ powinien samodzielnie wydać właściwy akt, a w przypadku bezczynności zostaje wezwany przez wojewodę do podjęcia stosownych działań w terminie 30 dni. Po upływie terminu lub kiedy wezwanie okazało się bezskuteczne, wojewoda może sam wydać akt jako zarządzenie zastępcze.

Wojewoda może między innymi stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego wobec okoliczności określonych w art. 4f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym sformułowanie „wykorzystywanie” z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się do wszystkich przypadków

korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną, czy jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne, czy też nieodpłatne. Nie jest przy tym istotne, czy radny prowadzący działalność gospodarczą jako jedyny korzysta z mienia komunalnego, czy też korzystają z niego także inne osoby. Wykorzystanie mienia komunalnego jest wystarczającą przesłanką do wygaśnięcia mandatu radnego i nie ma znaczenia, czy przy wykorzystaniu tego mienia komunalnego radny odniósł korzyści, czy też nie. Przepis art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie uzależnia bowiem wygaśnięcia mandatu radnego od osiągnięcia zysku z korzystania z mienia komunalnego, lecz rozstrzygający jest sam fakt korzystania z tego mienia.

Ustanawiając zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, ustawodawca chciał zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu mandatu w celu ułatwienia dostępu do tego mienia. Wypełnienie dyspozycji tego przepisu nie jest uzależnione od tego, czy z prowadzenia, zarządzania bądź bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności radny uzyskuje dochód czy inne osobiste korzyści. Zakaz ten dotyczy także sytuacji, gdy radny korzyści nie osiągnął, bowiem dla interpretacji przepisu art. 24f ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzygający jest sam fakt korzystania z mienia komunalnego, które to wykorzystywanie pozostaje w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą radnego.

Podkreślić należy, że ustawodawca wprost powiązał zakaz, o jakim mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, a nie z uzyskiwaniem dochodów czy też zysków z mienia komunalnego. Choć każda działalność gospodarcza, w tym związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, ukierunkowana jest na osiągnięcie zysków, to jednocześnie może zaistnieć sytuacja, w której zyski te (dochody) osiągnięte nie są³³.

Trafnie wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że badanie za każdym razem, czy radny osiągnął korzyść z wy-

³³ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lutego 2018 r., II SA/Po 1108/17, LEX nr 2486360.

korzystania mienia komunalnego gminy, wprowadziłoby nadmierny element oceny w sprawie dotyczącej wygaśnięcia mandatu radnego. Doprowadziłoby to do stanu niepewności co do tego, czy określona osoba utraciła mandat, czy też nie. Stan taki nie jest zaś korzystny dla funkcjonowania organów samorządu terytorialnego³⁴.

Przedstawiciele doktryny wskazują, że samo wezwanie do podjęcia aktu jest odrębnym działaniem nadzorczym. Natomiast zarządzenie zastępcze jest istotną ingerencją w autonomię samorządu, dlatego też powinna być wykorzystywane jedynie wyjątkowo, po pełnym i kompleksowym przeanalizowaniu konkretnego stanu faktycznego³⁵. Zarządzenia zastępcze, której wydają organy nadzoru, podlegają zaskarżeniu w ten sam sposób jak inne rozstrzygnięcia nadzorcze, a ich kontrola podlega kognicji sądów administracyjnych³⁶. Wzorem orzeczeń sądowych rozstrzygnięcia nadzorcze można określić jako „kasacyjne”. W przypadku, kiedy akt nadzoru zawiera rozstrzygnięcie odmienne od wcześniejszego aktu organu j.s.t., wypełnia lukę, która wystąpiła na skutek bezczynności organu, jednak tego rodzaju rozstrzygnięcia w praktyce samorządowej występują rzadko, określane są jako zarządzenia zastępcze.

Zagadnienie zarządzeń zastępczych w województwie określono wprawdzie nie wprost na kanwie ustawy o administracji rządowej w województwie (nazwane były one „zarządzenia”), jednak przyjmuje się że regulacje wskazane w przedmiotowej ustawie obejmują zarządzenia zastępcze wojewody. Wojewoda mógł przekazać w drodze porozumienia z zarządem gminy lub powiatu albo samorządu województwa określone zadania. Za sprawą powierzenia organ samorządu wykonywał zadania, a odpowiedzialność za ich realizację ponosił wojewoda. Porozumienie było objęte swobodą kształtowania treści przez obie strony, istotne zagadnienia, jakie powinny być jednoznacznie określone, obejmują: zakres spraw, jakie zostały przekazane do wykonania samorządowi, sposób finansowania zadania, okres obowiązywania porozumienia, tryb zmiany

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2016 r., II OSK 2502/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 340.

³⁶ Por. art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.

lub rozwiązania porozumienia³⁷. Sposób oceny zadań określonych w porozumieniu umożliwiał dokonywanie kontroli ich realizacji przez wojewodę³⁸. Takie ujęcie zarządzeń zastępczych jako zastępujących uchwałę j.s.t. obejmuje zadania j.s.t. wymienione w porozumieniu, charakteryzującym się dobrowolnością złożenia oświadczeń woli wojewody i j.s.t. Obie strony porozumienia mają pozycję samodzielną i równą, bowiem w porozumieniu organu administracji rządowej jedna ze stron nie powinna władczo oddziaływać na treść i zakres porozumienia z j.s.t.³⁹.

Zarządzenie zastępcze wojewody jest kompetencją odrębną niż rozstrzygnięcie określone w art. 91 ust. 1 u.s.g. Wykorzystanie zarządzeń zastępczych w praktyce ma za zadanie urzeczywistnienie istotnej funkcji nadzoru, jaką jest przestrzeganie prawa. Środek ten jest stosowany w przypadku naruszenia przez organ j.s.t. obowiązujących przepisów lub na skutek upływu terminu, jaki został wyznaczony organowi do podjęcia działań. Wojewoda działający w celu wydania zarządzenia zastępczego nie został ograniczony terminem, dlatego też przewlekłość w wydaniu zarządzenia zastępczego nie powoduje jego uchylenia jako wydanego z naruszeniem prawa⁴⁰.

Istnieją rozbieżności interpretacyjne dotyczące tego, co w przypadku, kiedy upływie termin 30 dni wyznaczonych j.s.t. Ustawodawca nie określił bowiem terminu, w którym wojewoda ma wydać zarządzenie zastępcze. Jedną z możliwości jest konieczność niezwłocznego poinformowania ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a dopiero następnie wydanie zarządzenia zastępczego, chociaż samo jego wydanie nie wymaga zgody ministra⁴¹. Inny pogląd wskazuje na brak konieczności natychmiastowego działania wojewody wraz z upływem terminu, który był wyznaczony dla organu samorządu, celem podjęcia przez ten organ właściwego aktu. Zawiadomienie przez wojewodę właści-

³⁷ P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, Warszawa 2007, s. 235.

³⁸ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 43/18, CBOSA.

³⁹ Por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1995 r., SA/Rz1109/95, LEX nr 24712.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2010 r., II OSK 49/10, LEX nr 597634.

⁴¹ Wyrok WSA w Katowicach z dnia 20 kwietnia 2004 r., II SA/Ka 3310/03, LEX nr 720570.

wego ministra nie może być rozumiane jedynie w charakterze obowiązku, ponieważ minister powinien mieć czas i sposobność zaprezentowania swojego zdania, dopiero po upływie czasu umożliwiającego zajęcie stanowiska przez ministra wojewoda mógłby wydać zarządzenia zastępcze⁴². W zakresie terminu wydania zarządzenia zastępczego zasadne wydaje się twierdzenie, że skoro termin ten nie został przez ustawodawcę jednoznacznie wskazany, to wojewoda po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji rządowej może wydać zarządzenia zastępcze⁴³.

Wojewoda nie może wydać zarządzenia zastępczego w przypadku, kiedy właściwy organ w gminie, powiecie, województwie podejmie uchwałę o treści niezgodnej z wolą wojewody, istotą zastosowania zarządzania zastępczego wojewody jest bowiem konieczność wypełnienia luki powstałej na skutek bezczynności organu j.s.t. właściwego do podjęcia działań⁴⁴.

7. Działania kontrolne wojewody jako uzupełnienie działań nadzorczych

Stosowanie przez wojewodę narzędzi nadzoru pozwala na stwierdzenie przez niego w kontrolowanych jednostkach (urzędach j.s.t. oraz podległych samorządowi jednostkach organizacyjnych) nieprawidłowości, co bezpośrednio przekłada się na stratę w znaczeniu finansowym, wynikającą z nieprawidłowego wydatkowania pozyskanych z budżetu środków. Do kierowników kontrolowanych jednostek kierowane mogą być wystąpienia pokontrolne zawierające zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, których realizacja jest następnie monitorowana.

⁴² Por. pogląd M. Chlipały oraz P. Chmielnickiego, M. Chlipała, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 82–90.

⁴³ Tak samo por. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., II OSK 441/10, LEX nr 597598: „powiadomienie ministra właściwego ds. administracji publicznej ma charakter czynności materialno-technicznej, o charakterze informacyjnym, nie jest obwarowane żadnym terminem, nie wymaga podejmowania przez ministra żadnych czynności prawnych”.

⁴⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 sierpnia 2005 r., III SA/Kr 1004/05, CBOSA.

W przypadkach wskazujących na popełnienie przestępstwa lub wykroczenia bądź naruszenie dyscypliny finansów publicznych wojewoda jest zobowiązany skierować do właściwych organów stosowne zawiadomienia.

W zakresie działań kontrolnych obejmujących sprawy finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego wojewoda lub upoważniony dyrektor do spraw finansowych przekazuje kierownikowi jednostki poddawanej kontroli wystąpienia pokontrolne oraz pouczenie o możliwości zgłaszania zastrzeżeń. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń w pierwszej kolejności rozpoznaje je kierownik do spraw kontroli, a zadaniem wojewody jest rozpoznanie odwołań o odrzuceniu zastrzeżeń. Wojewoda sygnuje własnym podpisem przedstawione zastrzeżenia pokontrolne. Kontrole prowadzone w trybie uproszczonym w jednostkach zakończone są sporządzeniem sprawozdania, które musi zostać podpisane przez wojewodę lub upoważnionego kierownika w zakresie kontroli. Kontroler wskazuje, które z działań lub uchybień w działaniu są niezgodne z kryteriami legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności. Wykazywane są także wszystkie odstępstwa od założeń, które nie wywołują negatywnych następstw w działalności podmiotu kontrolowanego w kontekście działalności finansowej oraz z perspektywy realizacji zadań. Przy każdym z zadań w jednostce ocenie podlega sposób działania podmiotu z uwzględnieniem skali, w której:

- ocena pozytywna wystawiana jest, gdy działalność podmiotu jest wolna od nieprawidłowości i uchybień, ewentualnie gdy wykazane uchybienia miały charakter jedynie formalny i nie wpływały na czynności jednostki z perspektywy finansowej oraz w kontekście realizacji zadań,
- ocena pozytywna z uchybieniami, kiedy występujące uchybienia powtarzały się, jednak miały one jedynie charakter formalny i nie wpływały na działalność jednostki z perspektywy finansowej oraz w kontekście realizacji zadań,
- ocena pozytywna z nieprawidłowościami, kiedy wystąpiły nieprawidłowości, jednak nie wykraczały one ponad określony próg istotności,
- ocena negatywna, kiedy występujące nieprawidłowości wykraczały poza określony w przyjętych dla kontroli finansowej założonego

progu istotności albo próg istotności ustalony na podstawie cech ilościowych i jakościowych założony dla kontroli wykonania zadań⁴⁵.

Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wskazuje, że obowiązujące przepisy pozwalają na sprawowanie przez wojewodę kontroli w zakresie realizowania zadań zgodnie z założeniami⁴⁶. Zarządzenia zastępcze będące przejawem swoistej ingerencji w działalność j.s.t. w zakresie zadań zleconych j.s.t. muszą być w kompleksowy sposób uzasadnione. Zadania zlecone wykonywane jako obowiązkowe powinny odpowiadać realizacji określonych zasad, standardów.

Należy podkreślić, że finansowanie zadań zleconych obejmuje otrzymane z budżetu państwa dotacje celowe dla ich realizacji⁴⁷. Przykładem takich działań prowadzonych w celu zapewnienia skutecznej organizacji i realizacji przedsięwzięć mogą być zarządzenia wojewody wydawane m.in. w sprawie bezpieczeństwa osób przebywających na obszarach wodnych w zakresie „Zasad postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na dofinansowanie realizacji zadań publicznych z zakresu ratownictwa i ochrony ludności na terenie województwa mazowieckiego w 2020 r.”. Wskazany przykład przedstawia działania kontrolne prowadzone przez wojewodów w obszarze dysponowania środkami publicznymi. Środki, jakie jednostka może uzyskać w ramach dofinansowania, nie mogą przekraczać 80% całkowitych kosztów realizacji zadania. Projekty realizowane są z wykorzystaniem zasobów osobowych jednostki, uwzględniając te koszty jako wkład podmiotu uprawnionego⁴⁸. Koszty obsługi zadania nie mogą być wyższe niż 10% łącznej wartości zadania publicznego, będą one klasyfikowane jako wkład podmiotu uprawnionego do realizacji zadania. Dany podmiot może ubiegać się o dofinansowanie

⁴⁵ Zarządzenia kontrolne wojewody lubuskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie działalności kontrolnej wykonywanej przez wojewodę lubuskiego.

⁴⁶ Por. art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. 2019 poz. 1464 ze zm.), dalej: u.w.a.r.w.

⁴⁷ Por. art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 38).

⁴⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego z dnia 7 lutego 2018 r. WNP-1.4131.03.2018, LEX nr 962287.

wyłącznie jednego zadania, jednak wskazane zadanie nie może być objęte finansowaniem z innych środków budżetu państwa lub środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Dotacja celowa jest przekazywana w oparciu o umowę, która obejmuje okres realizacji danego zadania w oznaczonym roku budżetowym. Sposób realizacji zadania oraz rozliczenia środków z przyznanej dotacji realizowany jest w oparciu o umowę pomiędzy wojewodą a podmiotem uprawnionym. Wojewoda, będący w tym zakresie podmiotem zlecającym wykonanie danego zadania, w zakresie prowadzenia kontroli oraz oceny realizacji zadania o charakterze publicznym może przekazać to uprawnienie pracownikowi urzędu. Zadania kontrolne będą obejmowały ocenę prawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji celowej przyznanej na realizację zadania publicznego przez podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa wodnego oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy⁴⁹.

Na tej podstawie ingerencji wojewody nie można uznać za nadmierne ograniczenie samodzielności j.s.t. Inaczej wygląda to w odniesieniu do zarządzeń zastępczych w zakresie zadań własnych j.s.t.

8. Wnioski końcowe

Środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego powinny być dopasowane do zadań, jakie wykonuje dana jednostka. Nadzór sprawowany przez wojewodę nie ma charakteru finansowego, jednak dzięki wykorzystaniu właściwych narzędzi i metod można skutecznie przeciwdziałać marnotrawieniu publicznych zasobów, co sprzyja efektywnemu, skutecznemu i oszczędnemu realizowaniu zadań publicznych.

W zakresie nadzoru wojewodów nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać, że aktualny stan regulacji zmierza

⁴⁹ Zarządzenie nr 210 wojewody mazowieckiego z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na dofinansowanie realizacji zadań publicznych z zakresu ratownictwa i ochrony ludności na terenie województwa mazowieckiego w 2020 r. <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/zarzadzania-2020-r>, (dostęp: 8.02.2021 r.).

w dobrym kierunku. Nadzór nie może być postrzegany jako zaprzeczenie czy ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego, a jako próba zmiany aktualnie funkcjonujących mechanizmów na sprawniejsze. Podział kompetencji nadzorczych pomiędzy regionalne izby obrachunkowe oraz wojewodów wyznacza pojęcie spraw finansowych. Obowiązujący model nadzoru, w którym można wyodrębnić nadzór w sprawach ogólnych (wykonywany przez wojewodów i Prezesa Rady Ministrów) oraz nadzór w sprawach finansowych (nadzór specjalistyczny realizowany przez regionalne izby obrachunkowe), należy ocenić pozytywnie. Każdy obszar nadzoru z uwagi na wielowymiarowy charakter działalności samorządu terytorialnego wymaga wysokiego poziomu wiedzy.

Wyodrębnienie specjalnego organu nadzoru do sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w sprawach finansowych jest rozwiązaniem o charakterze systemowym. Szerokie granice nadzoru specjalistycznego nie wpływają na ograniczenie właściwości rzeczowej organów nadzoru ogólnego. Rozszerzenie zakresu zadań przyznawanych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego wpływa na konieczność odpowiedniego dopasowania granic ogólnego i specjalistycznego nadzoru nie doprowadziło do ograniczenia właściwości rzeczowej poszczególnych organów nadzoru. Dodatkowo niezbędna staje się kontrola sądów sprawowana nad rozstrzygnięciami organów nadzoru, ponieważ wartością nadrzędną jest ochrona samodzielności samorządu terytorialnego, która decyduje o istocie samorządności i determinuje prawidłowe funkcjonowanie poszczególnych podmiotów sektora samorządowego.

Jako wniosek *de lege lata* należy wskazać, że formą nadzoru umożliwiającą zastosowanie zarówno do zadań własnych, jak i do zadań zleconych jednostki są zarządzenia nadzorcze wydawane przez wojewodów jako przejaw elastyczności. Pomimo braku oceny kryterium celowości w zakresie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego zgodnie z kryterium zupełności oraz skuteczności należy wskazać, że występuje konieczność uregulowania środków nadzoru o charakterze zastępczym. Nadzór sprawowany przez wojewodę nie skutkuje ograniczeniem autonomii działań j.s.t., a działania nadzorcze nie są wymierzoną przeciwko

samorządowi krytyką. Za sprawą nadzoru wojewody możliwe jest wyeliminowanie bezczynności oraz opóźnień w realizacji zadań przez j.s.t.

Jako postulat *de lege ferenda* można wskazać, że głównym celem nadzoru jest zgodność działań j.s.t. z prawem, dlatego też każda forma nadzoru musi wyraźnie określać cel, sposób realizacji i przesłanki do zastosowania określonego środka nadzoru. Każda czynność nadzorcza powinna być sprawowana w równowadze pomiędzy stopniem ingerencji a znaczeniem interesów, które mają być chronione.

Bibliografia:

- Bator M., *Stwierdzenie podjęcia z naruszeniem prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 3, s. 37–50.
- Berek M., Jarzęcka-Siwik E., *System kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Bielecki L., *Terenowe organy administracji rządowej* [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Difin, Warszawa 2011.
- Borówka K., *Zarządzenia zastępcze wojewody*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Chlipała M., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 82–90.
- Chlipała M., *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 25–33.
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- Chmielnicki P., *Nadzór nad działalnością gminną, uwagi wstępne* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2013.
- Dolnicki B., *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 60–74.
- Jagoda J., *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

- Kmieciak Z., *Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12, s. 54–60.
- Miemiec M., *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym* [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, Tom 6, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.