

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(7)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.7.25-37

UNIwersytet Wrocławski

JOLANTA BEHR

jolanta.behr2@uwr.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2688-2836>

## Zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego w stanie wojennym

*Suspension of Local Government Bodies and  
Establishment of Receivership During Martial Law*

### Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza przepisów prawa regulujących zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego (JST) w stanie wojennym oraz ustanowienie w ich miejsce zarządu komisarycznego. Celem jest ustalenie charakteru prawnego tego środka prawnego oraz porównanie go z innymi tego typu uregulowaniami w prawie polskim.

Szczegółowe rozważania poprzedzają uwagi dotyczące określonych konstytucyjnie stanów nadzwyczajnych, z uwzględnieniem stanu wojennego, w którym tytułowy środek znajduje fakultatywne zastosowanie. W kontekście stanu wojennego opisano procedurę jego wprowadzenia, dokonując jej oceny prawnej. Przedmiotem analizy są również zasady działania organów władzy publicznej

w stanie wojennym, w tym dopuszczalność władczego ingerowania w ich organizację i funkcjonowanie, co jest przydatne w wyjaśnieniu specyfiki regulacji prawnych w badanym obszarze.

Dla osiągnięcia celów pracy zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, która polega na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych. W wymaganym zakresie uwzględniono też orzecznictwo sądowoadministracyjne.

## Stan wojenny w kontekście stanów nadzwyczajnych

Przepisy rozdziału XI Konstytucji RP<sup>1</sup> określają trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny<sup>2</sup>, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny jest określonym reżimem prawnym, którego wprowadzenie jest fakultatywne i może nastąpić wyłącznie w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające. Stan nadzwyczajny jest wprowadzany tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości<sup>3</sup>. Jest to zatem sytuacja ekstraordynaryjna, w której nastąpiło już przekroczenie granicy zwyczajnych (typowych) „zagrożeń chronionych policyjnie stanów lub dóbr (...) i niezbędne jest wprowadzenie obowiązującego już istniejącej ustawowej nadzwyczajnej regulacji prawnej. Wkracza ona w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności<sup>4</sup>, a także modyfikuje dotychczas obowiązujący »normalny« porządek zadaniowo-kompetencyjny w systemie organów władzy publicznej”<sup>5</sup>. Istnienie wyjątkowych okoliczności nie uzasadnia bowiem podejmowania przez organy „działań o charakterze arbitralnym, pozakonstytucyjnym czy nieznajdujących odpowiedniej podstawy prawnej”<sup>6</sup>. W każdych warunkach powinny one działać z poszanowaniem konstytucyjnej

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>2</sup> Stan wojenny należy odróżnić od stanu wojny, o którym mowa w art. 116 Konstytucji RP (zob. T.J. Kęsoń, *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2, s. 143–156) oraz od pozostałych stanów nadzwyczajnych (M. Brzeziński, *Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 49, s. 140–152). Zob. zmiany w obrębie badanej regulacji: M. Konarski, *The Evolution of Polish Legislation on Public Burdens in the Event of Martial Law*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2023, vol. 6, s. 101–118.

<sup>3</sup> Art. 228 ust. 1–2 Konstytucji RP.

<sup>4</sup> Zob. także: M. Konarski, *Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, vol. 3, s. 83–109.

<sup>5</sup> M. Miemieć, *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, vol. 106, s. 21.

<sup>6</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 2020, nr 6, s. 4.

zasady praworządności (wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP), co wymaga od nich umocowania w odpowiednich przepisach prawa.

Konstytucyjna zasada proporcjonalności nakazuje natomiast, aby działania właściwych organów w stanie nadzwyczajnym odpowiadały stopniowi istniejącego zagrożenia. Powinny ponadto być legalne i zmierzać do usunięcia istniejących zagrożeń oraz do jak najszybszego przywrócenia dotychczasowego funkcjonowania państwa<sup>7</sup>. Powrót do stanu normalnego jest bowiem możliwy dopiero po ustaniu zagrożenia.

Stan wojenny może być wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa w razie zewnętrznego zagrożenia państwa<sup>8</sup>, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji<sup>9</sup>. Szczegółowy tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego<sup>10</sup>, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa o stanie wojennym.

Wprowadzenie stanu wojennego wymaga współdziałania najważniejszych organów państwa. Prezydent RP wprowadza go w formie rozporządzenia, działając na wniosek Rady Ministrów (RM). Ustawa określa składniki wniosku, do których należą: wskazanie przyczyn i obszaru, na którym ma być wprowadzony stan wojenny oraz odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia – w zakresie dopuszczonym ustawą o stanie wojennym – rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Wniosek przyjmuje formę uchwały. Powinien on być rozpatrzony niezwłocznie.

Wniosek jest warunkiem *sine qua non* wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego. Jego brak uniemożliwia wszczęcie procedury niezbędnej do wydania aktu. Nawet gdy Prezydent RP uzna, że istnieją wszelkie przesłanki uzasadniające wprowadzenie tego stanu i wymaga tego interes publiczny, dysponuje on wyłącznie niewładczymi formami oddziaływania na RM, w tym przedstawieniem argumentów na posiedzeniu Rady Gabinetowej, obradującej pod jego przewodnictwem.

Przepisy prawa nie rozstrzygają tego, czy i w jakim zakresie wniosek wiąże Prezydenta RP co do treści. Stwierdzenie: „wydaje rozporządzenie o wprowa-

<sup>7</sup> Art. 228 ust. 5 Konstytucji RP.

<sup>8</sup> Zob. art. 2 ust. 1–1b ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2091), dalej: u.s.woj. lub ustawa o stanie wojennym.

<sup>9</sup> Art. 229 Konstytucji RP.

<sup>10</sup> Zob. także: M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6, s. 108–119.

dzeniu stanu wojennego albo postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia”<sup>11</sup> – może przemawiać za uznaniem, że wniosek ten powinien wiązać materialnie. Przepisy nie formułują jednak *explicite* takiej tezy. Można zatem rozważać dopuszczalność jego modyfikacji<sup>12</sup>. Należy jednak mieć na względzie, że dla ważności aktu wymagane jest uzyskanie kontrasygnaty Prezesa RM, jego wydanie bowiem nie mieści się w katalogu prerogatyw Głowy Państwa<sup>13</sup>. Wprowadzone modyfikacje mogą zatem skutkować nieuzyskaniem kontrasygnaty, co uniemożliwi wprowadzenie stanu wojennego w zakresie proponowanym przez Prezydenta RP i spowoduje negatywne następstwa dla funkcjonowania państwa.

Złożenie wniosku przez RM nie implikuje wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego. Prezydent RP może odmówić wydania tego aktu, co wynika z jego szczególnej pozycji, w tym w zakresie zadań określonych w art. 126 Konstytucji RP. Zdaniem R. Mojaka umożliwia to uznanie Prezydenta RP za swoisty „organ władzy rezerwowej” w razie szczególnego zagrożenia państwa<sup>14</sup>.

Rozporządzenie jest ogłaszane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup> i obowiązuje od dnia jego ogłoszenia. Jest ono również podawane do publicznej wiadomości w sposób określony szczegółowo przepisami prawa<sup>16</sup>. Oprócz tego minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego zniesienie<sup>17</sup>.

W ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia Prezydent RP przedstawia je Sejmowi, który może uchylić je bezwzględną większością co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>18</sup>. Umożliwia to weryfikowanie aktu pod względem zgodności z materialnymi przesłankami konstytucyjnymi, wymaganiami konstytucyjnymi dotyczącymi trybu jego podjęcia oraz przepisami ustawy o stanie wojennym<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> Art. 3 ust. 1 u.s.woj.

<sup>12</sup> Za dopuszczalnością modyfikowania opowiada się B. Opaliński (*Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 74).

<sup>13</sup> Zob. art. 144 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>14</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 119.

<sup>15</sup> Art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461).

<sup>16</sup> Podaje się je również do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze oraz w radiu i telewizji (art. 4 ust. 1 i 3 oraz art. 5 u.s.woj.).

<sup>17</sup> Art. 6 u.s.woj.

<sup>18</sup> Art. 231 Konstytucji RP.

<sup>19</sup> M. Masternak-Kubiak, *Kontrola wprowadzenia stanu wojennego w Polsce*, [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022, s. 194.

Omawiane rozporządzenie różni się od tych określonych w art. 92 Konstytucji RP. Wpływa m.in. na obowiązywanie stanu wojennego i jego treść<sup>20</sup>. Zdaniem M. Radajewskiego ma ono mieszany charakter, wykazuje „zarówno cechy aktu indywidualnego, jak i aktu normatywnego. (...) Samo jego wprowadzenie jest aktem indywidualnym – nie tworzy nowych norm, a jedynie otwiera możliwość stosowania specyficznych regulacji przewidzianych na tę okoliczność”<sup>21</sup>.

Zniesienie stanu wojennego następuje, gdy ustaną przyczyny, dla których został on wprowadzony i gdy zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Tryb zniesienia jest analogiczny do trybu wprowadzenia.

### Zasady działania organów władzy publicznej w stanie wojennym

Wprowadzenie stanu wojennego wywołuje skutki określone w ustawie o stanie wojennym i innych przepisach dotyczących stanu wojennego, w szczególności wobec organów władzy publicznej, funkcjonujących na obszarze objętym tym stanem<sup>22</sup>.

Skutki te dotyczą m.in. zasad działania organów administracji publicznej. Działają one w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, o ile nie wprowadzono modyfikacji zasad ich działania, stosownie do przepisów rozdziału 2 u.s.woj. Kompetencje w tym zakresie ustawa przyznaje Prezydentowi RP<sup>23</sup>, Radzie Ministrów<sup>24</sup>, Ministrowi Obrony Narodowej<sup>25</sup> oraz wojewodzie<sup>26</sup>. Ustawa reguluje te sprawy schematycznie. Dla każdego z organów wyodrębnia jednostkę redakcyjną, w której określa katalog jego kompetencji. W większości przypadków ich treścią jest oddziaływanie na inne organy.

<sup>20</sup> Zob. M. Radajewski, *Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, vol. 80(4), s. 133.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>22</sup> Art. 7 ust. 2 u.s.woj.

<sup>23</sup> Na przykład postanowienie, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania.

<sup>24</sup> Na przykład zawieszenie funkcjonowania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań oraz przekazanie organom wojskowym określonych kompetencji organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

<sup>25</sup> Na przykład koordynowanie realizacji zadań organów administracji rządowej i JST wynikających z zadań dotyczących obrony państwa oraz sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>26</sup> Na przykład kierowanie w czasie stanu wojennego realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa, nakładanie zadań i nakazywanie JST dokonywania określonych wydatków na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

## Zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego na podstawie przepisów ustawy o stanie wojennym

Ustawa o stanie wojennym przyjmuje odmienny sposób regulacji w przypadku zawieszenia organów JST w stanie wojennym i ustanowienia w ich miejsce zarządu komisarycznego. Temu fakultatywnemu środkowi prawnemu poświęca szczególną uwagę, określając go odrębnie w art. 14. Stanowi on, że jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes RM, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza powołuje i odwołuje Prezes RM na wniosek wojewody. Z dniem powołania komisarz przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia tych organów ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa RM oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego.

Przytoczony przepis ma charakter typowo nadzorczy. Działanie w nim uregulowane podejmują organy sprawujące nadzór nad działalnością JST<sup>27</sup>. Polega ono na zastosowaniu środka o charakterze personalnym, ponieważ ingerencja nadzorcza dotyczy bezpośrednio organów JST, a nie zewnętrznych przejawów (form) ich działania<sup>28</sup>. Jest to środek represyjny, którego treścią jest zawieszenie na określony czas określonych organów JST, w następstwie którego nie wykonują one przewidzianych przepisami prawa zadań.

Przepis posługuje się sformułowaniem: „zawiesić te organy (...) i ustanowić w ich miejsce” – co skłania do przyjęcia, że zawiesza się jednocześnie oba organy JST<sup>29</sup>. Zawieszenie to ingeruje w samodzielność jednostki, ale jest dopuszczalne, ponieważ samodzielność nie jest wartością absolutną<sup>30</sup> – jej granice zakreślają ramy prawa i nadzoru<sup>31</sup>. Jakakolwiek ingerencja w ten obszar wymaga jednak

<sup>27</sup> Zob. art. 171 ust. 2 Konstytucji RP; art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 609), dalej: u.s.g.; art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 107), dalej: u.s.p.; art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2024, poz. 566), dalej: u.s.w.

<sup>28</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 411.

<sup>29</sup> Zob. także: wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, LEX nr 589043.

<sup>30</sup> Zob. M. Polinceusz, *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. 20(4), s. 135–142.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 135/13, LEX nr 1340168.

spełnienia ustawowych wymogów przewidzianych dla tego typu działań, w tym uwzględnienia zasady proporcjonalności<sup>32</sup>.

Przesłanką ingerencji jest niewykazywanie dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego. Ustawodawca uznaje zatem skuteczność za istotną wartość w czasie stanu wojennego w kontekście działań JST, gdyż jej brak lub nawet niedostateczny poziom uzasadnia zawieszenie organów JST i ustanowienie w ich miejsce organu zastępczego<sup>33</sup>, którym jest komisarz rządowy. Skuteczność należy odnosić do wszelkich działań organów JST<sup>34</sup>, zarówno tych mieszczących się w zakresie realizacji zadań własnych, jak i zleconych.

Kryterium skuteczności – choć osadzone w prawie – nie jest zgodne z wyrażonym w Konstytucji RP i ustawach samorządowych wyłącznym kryterium sprawowania nadzoru nad działalnością JST, którym jest legalność<sup>35</sup>. Nie jest to jedyny przypadek, w którym ustawodawca wykracza poza wyznaczone uprzednio kryterium sprawowania nadzoru<sup>36</sup>. Uzasadnione zastrzeżenia budzi również posługiwanie się przez ustawodawcę w tym kontekście pojęciem niedookreślonym<sup>37</sup> – skuteczność musi być „dostateczna”.

Specyfiką pojęć niedookreślonych jest odnoszenie ich do ustawowo określonych elementów stanu faktycznego sprawy<sup>38</sup>. Dlatego też każdy przypadek powinien być analizowany indywidualnie<sup>39</sup>. Pojęcia niedookreślone wymagają podejmowania konkretnych działań interpretacyjnych i zajmowania wskutek nich zindywidualizowanego stanowiska wobec określonego zwrotu, którym posługuje się ustawodawca. Chodzi zatem o kwalifikowaną ocenę określonych faktów jako mieszczących się (lub nie) w zakresie normowania i zastosowania określonej normy prawnej<sup>40</sup>.

<sup>32</sup> J. Behr, *Samorządność gminna i jej gwarancje w Rzeczypospolitej Polskiej i w kraju związkowym Brandenburgia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2016, vol. 320, s. 9–26.

<sup>33</sup> Zob. szerzej: J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017, s. 438.

<sup>34</sup> Uwagi te, mimo że sformułowane w kontekście art. 97 ust. 1 u.s.g., w ocenie autorki znajdują zastosowanie do analizowanego przepisu (wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 135/13, LEX nr 1340168).

<sup>35</sup> Zob. art. 171 ust. 1 Konstytucji RP; art. 85 u.s.g.; art. 77 u.s.p.; art. 79 u.s.w.

<sup>36</sup> Zob. J. Lemańska, *Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5, s. 27–41.

<sup>37</sup> Zob. M. Zdyb, *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 1991, vol. 38(25), s. 341–355.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 31 października 2012 r., I OSK 1935/12, LEX nr 1234203.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 r., I OSK 2408/11, LEX nr 1136679.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., II GSK 2892/14, LEX nr 2033728. Zob. także: M. Maścianek-Kubiak, *Przesłanki zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego*,

Ta subiektywna<sup>41</sup> ocena daje podstawę do niejednakowego traktowania podmiotów publicznych i kreuje szerokie pole do nadużywania władzy w różnych obszarach. Jednym z nich jest interpretowanie pojęć niedookreślonych przez organy nadzoru. Innym jest uznaniowość w zastosowaniu środka nadzoru, ponieważ jego zastosowanie jest fakultatywne. Nawet gdy zaistnieją określone w przepisie przesłanki, organy nadzoru mogą pozostać bierne. Taka niedookreśloność w formułowaniu środków nadzorczych przez ustawodawcę jest niepożądana.

Oceniając nomenklaturę przepisu, wątpliwości budzi również posługiwanie się przez ustawodawcę dwoma określeniami: „zarząd komisaryczny” i „komisarz rządowy”, z pominięciem ich wzajemnych relacji. W nauce prawa przyjmuje się, że zarząd komisaryczny jest instytucją prawną, której treścią jest zarządzanie, natomiast komisarz rządowy jest konkretną osobą, która sprawuje ten zarząd<sup>42</sup>. W taki sposób należy też wyklądać te pojęcia.

Odnosząc się do wpływu ustanowienia zarządu komisarycznego na późniejsze działania organów JST, należy podzielić pogląd, że zawieszenie organów JST i ustanowienie zarządu komisarycznego nie musi oznaczać definitywnego zakończenia bytu prawnego tych organów<sup>43</sup>. Po ustaniu przyczyn, dla których je zawieszono – jeśli nie upłynął jeszcze termin ich kadencji – funkcjonują one bez uszczerbku. Należy bowiem wyraźnie odróżnić zawieszenie organu od jego rozwiązania. Zawieszenie jest z założenia stanem przejściowym, dotyczącym przypadków, gdy istnieją jeszcze szanse na zmianę. Cechą rozwiązania jest natomiast definitywność<sup>44</sup>.

W ramach prowadzonych analiz warto jeszcze nawiązać do sytuacji prawnej osób odsuniętych od wykonywania obowiązków wskutek zawieszenia organów JST i ustanowienia zarządu komisarycznego. Wyjaśnienia wymaga kwestia, czy przysługuje im w czasie zawieszenia organów prawo pobierania wynagrodzenia gwarancyjnego, określonego w art. 81 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>45</sup>. W judykaturze wskazuje się, że uwzględnienie założeń polityczno-legislacyjnych i przesłanek podjęcia decyzji o zawieszeniu organów JST – które różnią się istotnie od tych przewidzianych przepisami prawa regulującymi zawieszenie pracownika w czynnościach – prowadzi do wniosku, iż wypłacanie takiego wynagrodzenia jest dopuszczalne. Podkreślenia wymaga, że zawieszenie pracow-

[w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 443.

<sup>41</sup> M. Augustyniak, B. Przywora, *Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym – zagadnienia ogólne*, [w:] *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, LEX/el. 2020.

<sup>42</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 412–413.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 413.

<sup>44</sup> B. Jaworska-Dębska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 157.

<sup>45</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 1465.

nika wynika przeważnie z okoliczności związanych bezpośrednio z jego negatywnym zachowaniem. Zawieszenie organów JST dotyczy natomiast funkcjonowania całej instytucji i organów jednostki, nie zaś pracowników samorządowych. To, że przepisy prawa dotyczące zawieszenia organów JST nie regulują wprost prawa osób piastujących ten urząd do wynagrodzenia gwarancyjnego, nie oznacza, że ono nie przysługuje<sup>46</sup>.

### Zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego w przepisach innych ustaw

Regulacja będąca przedmiotem niniejszego artykułu nie jest jedyną tego typu w prawie polskim. Jej odpowiednik znajduje się w art. 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>47</sup>, usytuowany jest zatem w akcie dotyczącym kolejnego ze stanów nadzwyczajnych. Ostatnia ustawa z tej grupy – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>48</sup> – nie zawiera natomiast podobnej regulacji, co może wynikać z charakteru zdarzeń uzasadniających jej zastosowanie.

Badając przepisy ustaw obowiązujących w typowych warunkach funkcjonowania państwa, warto zwrócić uwagę na przepisy ustaw samorządowych (usta-

<sup>46</sup> Tak wyrok SN z dnia 16 listopada 2000 r. (I PKN 455/00, OSNP 2002, nr 11, poz. 268), w którym uznano, że „pojęcie przyczyn uzasadniających powstanie prawa do wynagrodzenia gwarancyjnego w art. 81 § 1 k.p. zostało ujęte w sposób szeroki (...). Choć bezpośrednią przyczyną odsunięcia powoda od pracy była decyzja premiera ustanawiająca zarząd komisaryczny, a wcześniej decyzja nadzorcza wojewody, to jednak u jej podłoża leżały wady w funkcjonowaniu władz gminnych, a tym samym pośrednio i samego pracodawcy samorządowego, który zatrudnił powoda. Za pracodawcę tego – z uwagi na jego specyfikę – w pewnym zakresie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje rada gminy (...) i wobec tego błędy w funkcjonowaniu organów gminy mogą być w określonym zakresie przypisane także pracodawcy samorządowemu (urzędowi gminy). Błędy te zaś stanowiły podstawę decyzji premiera i choć bezpośrednią przyczyną odsunięcia powoda od pracy była ta decyzja (a wcześniej decyzja wojewody), to jednak wynika z tego, że praprzyczyną były (przynajmniej w części) wady w funkcjonowaniu pracodawcy powoda”. Zob. także: wyrok SN z dnia 6 grudnia 2001 r., I PKN 718/00, LEX nr 1169960.

<sup>47</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 1928. Przepis określa kompetencję Prezesa RM do zawieszenia organów JST do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony oraz ustanowienia w ich miejsce zarządu komisarycznego sprawowanego przez komisarza rządowego. Przesłanką tego działania jest niewykazywanie dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Działanie Prezesa RM ma charakter fakultatywny i jest podejmowane na wniosek właściwego wojewody. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes RM na wniosek wojewody. Z dniem powołania przejmuje on wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa RM oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

<sup>48</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 1897.

wy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa). W rozdziałach poświęconych nadzorowi nad działalnością danej jednostki określają one względnie jednolicie zastosowanie środka nadzorczego o podobnym charakterze.

Przesłanką uzasadniającą zawieszenie organów JST i ustanowienie w niej zarządu komisarycznego przez Prezesa RM, który działa na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, jest – w przypadku gminy i powiatu – nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy tej JST. W odniesieniu do organów samorządu województwa ustawodawca nieco inaczej formułuje przesłankę ingerencji nadzorczej. Jest nią „nierokujący szybkiej poprawy i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu województwa”<sup>49</sup>. Przepis ten cechuje większa poprawność legislacyjna. Ustawodawca nie posługuje się po raz kolejny nieprecyzyjnym pojęciem nadziei, choć wykładnia przepisów prowadzi materialnie do wniosków zbieżnych z treścią pozostałych ustaw samorządowych.

Regulując zawieszenie organów danej JST i ustanowienie w niej zarządu komisarycznego, ustawodawca ponownie odwołuje się jednak do innego kryterium niż legalność. Mowa o skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Należy podkreślić, że wymogi ingerencji są tu bardziej restrykcyjne niż w przypadku tych określonych w ustawie o stanie wojennym. O ile ingerencję w stanie wojennym uzasadnia „niewykazywanie dostatecznej skuteczności”, o tyle w tym przypadku konieczny jest już brak tej skuteczności. Ustawy samorządowe wprowadzają również kryterium temporalne – brak skuteczności musi być przedłużający się, a stan ten nie może rokować szybkiej poprawy (czy też nadziei na nią – tak to ujmują ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym)<sup>50</sup>.

Ustawy samorządowe wymagają, aby brak skuteczności stwierdzono w wykonywaniu zadań publicznych. Jest to dodatkowe ograniczenie wobec regulacji obowiązującej w stanie wojennym, która wyodrębnia ponadto ingerencję w obszarze realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego.

Zastosowanie analizowanego środka nadzorczego na gruncie ustaw ustrojowych wymaga również zastosowania rozbudowanej procedury, tj. przedstawienia zarzutów organom JST i wezwania ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji danej jednostki, czyli uruchomienia tzw. programu naprawczego. Działania takich nie przewiduje natomiast ustawa o stanie wojennym.

<sup>49</sup> Art. 97 u.s.g.; art. 84 u.s.p.; art. 85 u.s.w.

<sup>50</sup> Szerzej zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., II SA/Wa 693/07, LEX nr 341085.

## Zakończenie

Przeprowadzone analizy wykazały, że ustawa o stanie wojennym reguluje zastosowanie w stanie wojennym środka nadzorczego polegającego na zawieszeniu organów JST i ustanowieniu w niej zarządu komisarycznego. Regulacja o analogicznej treści zawarta jest w ustawie o stanie wyjątkowym, a środki nadzorcze o zbieżnym charakterze regulują też ustawy samorządowe.

Porównanie tytułowego środka prawnego z tego typu środkami, znajdującymi zastosowanie w typowych warunkach funkcjonowania państwa, uwypukliło daleko idące uproszczenie proceduralne i większą elastyczność organów nadzoru w działaniach podejmowanych na podstawie przepisów o stanie wojennym.

W pracy sformułowano liczne zarzuty dotyczące tej regulacji, w tym wykroczenie poza wyłączone kryterium sprawowania nadzoru nad JST, którym jest legalność, oraz wyposażenie organów nadzorczych w znaczny zakres władzy dyskrecjonalnej w wykładni przesłanek uzasadniających ingerencję i w decydowaniu o zastosowaniu środka nadzorczego (jego zastosowanie jest fakultatywne nawet w przypadku stwierdzenia istnienia przesłanek uzasadniających ingerencję).

Niemniej zastąpienie organów JST osobą komisarza rządowego wpływa na zwiększenie operatywności zarządzania tą jednostką. Scentralizowanie ułatwia w tym przypadku zharmonizowanie działań na większym terytorium. Biorąc dodatkowo pod uwagę szerszy kontekst specyficznych uwarunkowań stanu wojennego oraz uzasadnienie ingerencji, którym jest zapewnienie sprawności w działaniach JST, z uwzględnieniem dążenia do zachowania integralności terytorialnej i ciągłości funkcjonowania organów państwa, należy stwierdzić, że omawiana regulacja – mimo wskazanych mankamentów – jest wysoce przydatna. Podstawową i najważniejszą funkcją administracji publicznej jest bowiem funkcja policyjna, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa w każdych warunkach.

## Bibliografia

- Augustyniak M., Przywora B., *Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym – zagadnienia ogólne*, [w:] *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, LEX/el. 2020.
- Behr J., *Samorządność gminna i jej gwarancje w Rzeczypospolitej Polskiej i w kraju związkowym Brandenburgia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2016, vol. 320, DOI: <https://doi.org/10.19195/0524-4544.320.1>.
- Brzeziński M., *Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 49.

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Jaworska-Dębska B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2.
- Kęsoń T.J., *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2.
- Konarski M., *Ciążary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, vol. 3, DOI: <https://doi.org/10.17951/ppa.2020.3.83-109>.
- Konarski M., *The Evolution of Polish Legislation on Public Burdens in the Event of Martial Law*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2023, vol. 6, DOI: <https://doi.org/10.17951/ppa.2023.6.101-120>.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017.
- Lemańska J., *Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5.
- Masternak-Kubiak M., *Kontrola wprowadzenia stanu wojennego w Polsce*, [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022.
- Masternak-Kubiak M., *Przesłanki zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisyjnego*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Miemiec M., *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, vol. 106, DOI: <https://doi.org/10.19195/0137-1134.106.4>.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Opaliński B., *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8.
- Polinceusz M., *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. 20(4), DOI: <https://doi.org/10.7862/rz.2013.hss.50>.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 2020, nr 6.
- Radajewski M., *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6.
- Radajewski M., *Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, vol. 80(4), DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.4.10>.
- Zdyb M., *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 1991, vol. 38(25).

**Abstrakt:** Przedmiotem artykułu jest analiza przepisów prawa regulujących środek nadzorczy, jakim jest zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie w ich miejsce zarządu komisarycznego w stanie wojennym. Celem jest omówienie procedury jego zastosowania oraz przesłanek uzasadniających ingerencję nadzorczą, ustalenie jego charakteru prawnego oraz porównanie go z innymi tego typu regulacjami w prawie polskim. Rozważania w tym zakresie poprzedzają uwagi dotyczące określonych konstytucyjnie stanów nadzwyczajnych, z uwzględnieniem stanu wojennego, w którym tytułowy środek znajduje fakultatywne zastosowanie. W kontekście stanu wojennego opisano procedurę jego wprowadzenia, dokonując jej oceny prawnej. Przedmiotem analizy są również zasady działania organów władzy publicznej w stanie wojennym, w tym dopuszczalność władczej ingerowania w ich organizację i funkcjonowanie, co jest przydatne w wyjaśnieniu specyfiki regulacji prawnych w badanym obszarze. Dla osiągnięcia celów pracy zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, która polega na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych. W wymaganym zakresie uwzględniono też orzecznictwo sądownoadministracyjne.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny; nadzór; stan wojenny; zarząd komisaryczny; komisarz rządowy

**Abstract:** The subject of the article is the analysis of legal provisions regulating the supervisory measure, which is the suspension of the bodies of a local government unit and the establishment of receivership in their place during martial law. The aim is to discuss the procedure for its application and the premises justifying supervisory interference, determining its legal nature and comparing it with similar regulations in Polish law. Considerations in this regard are preceded by comments on constitutionally defined states of emergency, including martial law, in which the title measure is optionally applicable. In the context of martial law, the procedure for its introduction was described and its legal assessment was made. The analysis also covers the principles of operation of public authorities during martial law, including the admissibility of authoritative interference in their organization and functioning, which is useful in explaining the specificity of legal regulations in the examined area. To achieve the goals of the study, the dogmatic-legal method was used. It involves the analysis and interpretation of the texts of legal acts. To the extent required, the article also takes into account administrative court jurisprudence.

**Keywords:** local government; supervision; martial law; receivership; government commissioner