

Kacper Rożek

Uniwersytet Jagielloński

casper.rozek@gmail.com

## Zarządzenie zastępcze jako szczególny rodzaj rozstrzygnięć nadzorczych wojewody

*Supplementary Order as a Polish Provincial Governor's Special Type of Supervision*

### STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł odnosi się do kwestii prawnego uregulowania jednego ze szczególnych środków nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, jakim jest zarządzenie zastępcze wydawane przez wojewodę. Problematyka tego nowego instrumentu kontroli została przedstawiona na tle obecnego i poprzednio obowiązującego stanu prawnego w prawie polskim. Przeprowadzony dyskurs przyjął postać komparatystyczną, dzięki czemu łatwiej można dostrzec swoistą nowość w przyjętym przez prawo samorządu terytorialnego rozwiązaniu prawnym. Zarządzenie zastępcze wojewody okazało się być ucieleśnieniem możliwości badania działalności samorządowej w celu zapewnienia jej zgodności z prawem. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym sprzed nowelizacji, która miała miejsce w 2001 r., narzędzie to widniało jednak raczej jako *ultima ratio* przeprowadzanej przez organ nadzoru kontroli oraz miało dość ograniczony zakres przedmiotowy. Teraz stanowi ono środek zastępujący odpowiedni akt w przypadku dopuszczenia się przez organy gminy beczynności, który to akt według litery prawa powinien zostać wydany po spełnieniu się istotnych przesłanek. Aspektem dyskusyjnym, który został nakreślony w artykule, jest niedoprecyzowany tryb wydawania zarządzenia zastępczego, a także *ratio legis* obowiązku powiadamiania ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zastosowaniu takiego środka. Obecne uregulowanie prawne, chociaż bardziej spójne i rozwinięte, wydaje się być nie do końca uszczegółowione i z pewnością nadal będzie stanowiło przedmiot rozważań tak doktryny prawa administracyjnego, jak i orzecznictwa sądów.

**Słowa kluczowe:** zarządzenie zastępcze; nadzór; rozstrzygnięcie nadzorcze; samorząd terytorialny; wojewoda; wykonanie zastępcze

## WSTĘP

Zarządzenie zastępcze wojewody w postaci, w jakiej mamy z nim do czynienia obecnie, jest środkiem nadzoru stosunkowo młodym, gdyby porównać go do innych, nazwijmy to klasycznych instrumentów kontroli działalności samorządowej. Jego problematyka jest o tyle ciekawa, że chociaż jest postrzegany jako kontrowersyjny od momentu jego wprowadzenia w ramach reaktywacji samorządu lokalnego, a więc ustawą z 1990 r. o samorządzie gminnym, to pozostaje szeroko dyskutowany w doktrynie i orzecznictwie także dziś, pomimo nowej regulacji. Nie da się jednak omawiać tak wąskiego i zarazem problematycznego zagadnienia bez stworzenia dla niego tła, którym wydaje się być już samo pojęcie nadzoru. Toteż dyskurs ten przyjmie charakterystyczną postać, wychodząc od kwestii ogólnych dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym, przechodząc przez historię pojęcia zarządzenia zastępczego w krajowym ustawodawstwie, kończąc na wyjaśnieniu aktualnego stanu prawnego w tym zakresie.

## POJĘCIE NADZORU NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Ponad 20 lat istnienia samorządu terytorialnego zobowiązuje do szczegółowego rozważenia problematyki jego funkcjonowania. Istotnym zagadnieniem, które przedstawiciele prawa samorządu terytorialnego analizowali w ostatnim czasie, była instytucja nadzoru nad działalnością samorządową. Kwestia ta jest ważna, gdyż została wprowadzona nie tylko przez ustawy samorządowe, ale jest też zagwarantowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. W przytoczonych aktach prawnych ustawodawca wyszczególnił zarówno istotę, jak i zakres omawianej instytucji, a poszczególne organy wyposażył w konkretne środki jej realizacji.

Jak podaje Wojciech Wytrązek, pojęcie nadzoru z pewnością należy do pojęć prawnych, jednakże nie posiada swojej definicji legalnej na gruncie żadnego z aktów prawa powszechnie obowiązującego<sup>1</sup>. W związku z tym przez lata poszukiwano jego definicji, której idealna propozycja wydaje się być nie do sformułowania. Klasycznym określeniem pojęcia nadzoru z okresu II Rzeczypospolitej jest definicja sformułowana przez Józefa Staryszaka. Według autora nadzór to „funkcja państwowa, mająca swój tytuł w ustawie, a zmierzająca w sposób władczy do uzgodnienia czynności prywatnych i publicznych z wymogami prawa przedmiotowego w inte-

<sup>1</sup> W. Wytrązek, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [www.kul.pl/files/42/Nadzor.pdf](http://www.kul.pl/files/42/Nadzor.pdf) [dostęp: 30.03.2016].

resie porządku i dobra publicznego”<sup>2</sup>. Jan Boć swoją definicję omawianej instytucji sformułował następująco:

Nadzór w prawie administracyjnym oznacza badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)<sup>3</sup>.

Na początku istnienia III Rzeczypospolitej pojawiło się określenie stworzone przez Bogdana Dolnickiego, dotyczące jednak nadzoru już nad jednostką zdecentralizowaną. Autor podaje, że „Nadzór nad samorządem terytorialnym jest tą instytucją prawną, która w sposób bezpośredni decyduje o rzeczywistym zakresie swobody działania tego samorządu”<sup>4</sup>. Z kolei Trybunał Konstytucyjny rozumie nadzór nad samorządem terytorialnym jako „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego”<sup>5</sup>. Wynikająca z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) definicja nadzoru wydaje się być jeszcze bardziej restrykcyjna i wąska niż te przytoczone dotychczas. Według unormowań EKSL celem nadzoru, czyli swoistej kontroli działalności samorządowej, powinno być przestrzeganie prawa i zasad konstytucyjnych z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem przepisów, które ma on chronić<sup>6</sup>.

Jak wynika z wyżej przytoczonych definicji, pojęcie nadzoru jest określeniem całego prawa administracyjnego i jest ono wykorzystywane do opisywania struktur tak scentralizowanych, jak i zdecentralizowanych. Uzasadnieniem nadzoru w administracji publicznej jest potrzeba wyciągania konsekwencji z działalności organów podporządkowanych organom nadzorczym tak, aby można było uczynić zadość zarówno zasadzie legalizmu, praworządności, jak i ogólnej konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawa.

Niewątpliwie instytucja nadzoru łączy się nierozzerwalnie z dwiema zasadami odnoszącymi się do samorządu terytorialnego, a mianowicie z jego samodzielnością i decentralizacją. Miarą samodzielności samorządu terytorialnego jest zakres nadzoru, którym został on objęty. Samodzielność nie może być bezgraniczna (bez żadnych wątpliwości), gdyż samorządy terytorialne pozostają i działają w okre-

<sup>2</sup> J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 93.

<sup>3</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 236.

<sup>4</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 140.

<sup>5</sup> Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OSS 1994, nr 4–5, poz. 157.

<sup>6</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 274.

ślonej strukturze, którą szeroko nazywa się administracją publiczną. Instytucja nadzoru jest ponadto pewnym spoiwem, które zapewnia utrzymanie wzajemnych relacji między administracją rządową i samorządową<sup>7</sup>. Trzeba przy tym pamiętać, że nadzorowanie zachowania organów odbywa się według pewnych kryteriów. Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP<sup>8</sup> w przypadku działalności samorządowej nadzór może być realizowany wyłącznie w ramach kryterium legalności. Dla porównania w układach pionowych (np. w administracji rządowej) wchodzą jeszcze w grę takie kryteria, jak celowość, rzetelność czy gospodarność.

Organy nadzoru zostały uprawnione do ingerowania w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jedynie wyjątkowo i tylko w miejscu, czasie i za pomocą środków, które wprowadza ustawodawca, nie klasyfikując ich ani nie definiując ich znaczenia. Należy jednak dokonać dyferencjacji między dwoma terminami pojawiającymi się w ustawach samorządowych i w ustawie prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a mianowicie między „aktami nadzoru” i „rozstrzygnięciami nadzorczymi”. Pierwszy termin pozostaje w swym znaczeniu bardzo szeroki i oznacza każdy akt wydawany w ramach postępowania nadzorczego<sup>9</sup>. Można by się też zastanawiać, czy znaczenie słowa „akt” nie wiąże się również z samymi działaniami podejmowanymi przez organ, które niekoniecznie zostają ucieleśnione w formie pisemnej, urzędowej. Niemniej akty nadzoru są odrębne od rozstrzygnięć nadzorczych, które są aktami administracyjnymi kończącymi procedurę nadzorczą i konkretyzującymi wybrany przez organ środek nadzoru<sup>10</sup>. Dla zakończenia tej próby klasyfikacji środków nadzoru warto dodać, że rozstrzygnięcia nadzorcze mają charakter represyjny i istnieją obok instrumentów informacyjnych, ostrzegawczych lub prewencyjnych<sup>11</sup>.

## ZARZĄDZENIE ZASTĘPCZE NA GRUNCIE POPRZEDNIO OBOWIĄZUJĄCEGO STANU PRAWNEGO

Instytucja zarządzenia zastępczego na gruncie pierwotnej ustawy o samorządzie gminnym stosowana była wyłącznie w odniesieniu do zadań zleconych gminie. W przypadku podjęcia przez gminę uchwały związanej z wykonaniem zadania zleconego wojewoda mógł wstrzymać jej wykonanie i przekazać sprawę

<sup>7</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym. Diagnoza i kierunki zmian*, [www.funduszestrukuralne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorzadem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf](http://www.funduszestrukuralne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorzadem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf) [dostęp: 04.04.2016].

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

<sup>9</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 274.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 274 i n.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

do ponownego rozpatrzenia, przy czym wskazywał na uchybienia i ustalał termin załatwienia sprawy. Uchwała będąca wynikiem tej swoistej interwencji wojewody, niezawierająca jego wskazówek, mogła zostać przez niego uchylona, a w jej miejsce wydawane było właśnie zarządzenie zastępcze<sup>12</sup>. Jak zostało wspomniane na początku opracowania, przepis ten wzbudził ogromne kontrowersje w doktrynie. Idąc za Zbigniewem Leońskim, należałoby stwierdzić, iż dyskusyjne było tutaj użycie pojęcia „środek nadzoru”, skoro kompetencję tę realizowano w zakresie znacznie szerszym niż w przypadku zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. Nadzór w tym zakresie sprawowany był nie tylko pod względem legalności, ale też celowości, rzetelności i gospodarności. Nieaktualny już przepis zobowiązywał jednak najpierw do zastosowania środka łagodniejszego o charakterze rewizyjnym, a dopiero później, po niezgodnym z sugestiami wojewody wydaniu rewidowanej uchwały, do wstrzymania wykonania uchwały, uchylenia jej i wydania zarządzenia zastępczego. Problematyczny stawał się już sam zakres przedmiotowy stosowania tego środka nadzoru. Mógł on obejmować jedynie niebędące decyzjami administracyjnymi uchwały służące realizacji zadań zleconych. Dotyczył on wyłącznie uchwał rady gminy i zarządu gminy, pomijając uchwały sejmiku samorządowego lub związków komunalnych<sup>14</sup>. Ponadto obejmował on tylko zadania zlecone na podstawie ustawy, chociaż przepisy ustawy nie rozróżniały zleceń ustawowych i zleceń zadań w drodze porozumienia. Doktryna mocno krytykowała bezzasadność takiego unormowania<sup>15</sup>. Po stronie wojewody leżał również obowiązek informowania właściwego ministra, a na początku obowiązywania pierwotnej ustawy o samorządzie gminnym także prezydium sejmiku samorządowego. Zarządzenie wojewody wchodziło w życie w terminie 30 dni od jego wydania, o ile w tym czasie powiadomiony minister nie wydał innego rozstrzygnięcia w sprawie.

Kolejny problem rodził tutaj fakt, że ustawa nie precyzowała pojęcia „inne rozstrzygnięcie”. W piśmiennictwie przyjmowano, że mogło chodzić między innymi o zaakceptowanie przez ministra stanowiska wyrażonego w uchylonej uchwale organu gminy. Zawiadomienie prezydium sejmiku natomiast miało charakter jedynie informacyjny, chociaż można było się zwrócić do właściwego ministra o wydanie innego rozstrzygnięcia. Na omawiany środek nadzoru służyła skarga do sądu administracyjnego<sup>16</sup>. Sporna była również kwestia zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego „innego rozstrzygnięcia” ministra. Część doktryny wskazywała,

<sup>12</sup> M. Chlipała, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 7–8.

<sup>13</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 94.

<sup>14</sup> E. Ochendowski, *Nadzór nad sejmikiem samorządowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10, s. 18.

<sup>15</sup> J. Ronowicz, *Zarządzenie zastępcze wojewody w polskim ustawodawstwie*, [www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34860/009.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34860/009.pdf) [dostęp: 01.04.2016].

<sup>16</sup> *Ibidem*.

że minister nie był określony w ustawie samorządowej jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym, a podejmując działanie określone w art. 95 ówczesnej ustawy o samorządzie gminnym, realizował uprawnienia nadzorcze w stosunku do wojewody, a nie organu gminy. Rozstrzygnięcie ministra mogło dotyczyć wyłącznie zarządzenia zastępczego wojewody, co wykluczało skargę do sądu administracyjnego. Inni pośrednio traktowali ministra jako organ nadzoru w zadaniach zleconych, dlatego możliwe było zaskarżenie wydawanego przez niego aktu<sup>17</sup>.

Obecnie nawiązaniem do omówionej regulacji są przepisy ustawy o administracji rządowej w województwie, w obrębie których – w odniesieniu do uchwał w sprawach podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach porozumień zawartych z wojewodą – organ może wstrzymać ich wykonanie i przekazać do ponownego rozpatrzenia, podając swoje wskazówki. W razie wydania uchwały naruszającej lub nieuwzględniającej stanowiska wojewody, może on uchylić ją i w jej miejsce wydać zarządzenie<sup>18</sup>. Jak łatwo można dostrzec, dużą różnicę stanowi w tym miejscu ograniczony zakres przedmiotowy (dotyczący powierzenia na podstawie porozumienia) oraz brak innych (poza zgodnością z prawem) kryteriów nadzoru.

## ZARZĄDZENIE ZASTĘPCZE PO NOWELIZACJI USTAW SAMORZĄDOWYCH

Istotna wydaje się być regulacja normująca zarządzenie zastępcze w obowiązującym stanie prawnym, znajdująca swój wyraz przede wszystkim w art. 98a ustawy o samorządzie gminnym<sup>19</sup> oraz w dwóch pozostałych ustawach samorządowych. Dla przypomnienia nowy środek nadzoru został wprowadzony nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r. Na początku należałoby się skupić na ogólnej charakterystyce instrumentu znajdującego się w rękach wojewody jako organu nadzorującego działalność samorządową. Według Andrzeja Matana zarządzenie zastępcze jest szczególnym aktem nadzoru, odmiennym od rozstrzygnięć nadzorczych, które usuwają z obrotu prawnego uchwałę albo zarządzenie podjęte przez dany organ gminy, ale w to miejsce nie wprowadzają nowych aktów, co może stanowić podstawę do twierdzenia, że mają one jedynie charakter kasacyjny. Istotą zarządzenia zastępczego jest jednak to, że zastępuje ono, w przypadku bezczynności organu gminy, stosowny akt, który powinien zostać podjęty przez ten organ<sup>20</sup>. Korekty wymaga tutaj użycie przez autora sformułowania „akt nadzoru odnoszący się do

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> M. Chlipała, *op. cit.*

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

<sup>20</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 98(a) ustawy o samorządzie gminnym*, LEX 2016.

zarządzenia zastępczego”, który jest jednocześnie przeciwstawiany rozstrzygnięciom nadzorczym. Wcześniej przeprowadzona klasyfikacja środków nadzoru oraz charakter tego instrumentu nadzorczego jako kończącego procedurę nadzorczą przemawiają za tym, że zarządzenie zastępcze wojewody należy zaliczyć właśnie do rozstrzygnięć nadzorczych<sup>21</sup>. Warto zwrócić uwagę, że wymienne stosowanie tych pojęć może prowadzić do pewnych nieścisłości interpretacyjnych wpływających na prawidłowe zrozumienie ich istoty. Charakteryzując jeszcze zarządzenie zastępcze, trzeba nadmienić, iż ma ono co do zasady znamiona aktu deklaratoryjnego, co oznacza, że nie tworzy nowego stanu prawnego, lecz potwierdza zaistnienie takiego stanu prawnego w związku z uprzednią realizacją określonego w hipotezie normy prawnej stanu faktycznego. Skutkiem zastosowania takiego środka będzie najczęściej wygaśnięcie mandatu<sup>22</sup>.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy zarządzenia zastępczego został zaproponowany w trzech ustawach samorządowych. Rozważając kwestię podmiotu, można wyróżnić cztery grupy: radnych, osoby pełniące określone funkcje na podstawie wyboru, osoby zatrudnione na podstawie powołania oraz osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Zarządzenie zastępcze kierowane w stosunku do radnych może zostać wydane w odniesieniu do radnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a więc gmin, powiatów i województw. Do grupy osób zatrudnionych na podstawie wyboru można zaliczyć wójta (burmistrza, prezydenta miasta), członków zarządu powiatu i województwa, w tym odpowiednio starosty i marszałka województwa. Grupę osób zatrudnionych na podstawie powołania budują natomiast zastępca organu wykonawczego gminy, sekretarz gminy oraz skarbnicy gminy, powiatu czy województwa. Spośród osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę wyróżnić trzeba kierowników jednostek organizacyjnych gmin, powiatów, województw, osoby zarządzające lub członków organów zarządzających np. gminną osobą prawną, a także osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu wójta, starosty czy marszałka województwa<sup>23</sup>. Co do tych ostatnich w doktrynie istnieją różne poglądy opowiadające się zarówno za objęciem ich zakresem możliwości wydania zarządzenia zastępczego, jak i przeciwne temu, np. pogląd Stefana Płażka. Z analizy zakresu podmiotowego wynika, że ma on charakter katalogu zamkniętego. Jak słusznie zauważa Paweł Chmielnicki, instrument ten można nazwać „zarządzeniem zastępczym w sprawach personalnych”, gdyż pomimo tego, że zakres przedmiotowy, o którym mowa będzie poniżej, jest bardzo szeroki, to we wszystkich tych sprawach, w których wojewoda jest uprawniony do podjęcia omawianego zarządzenia, występuje wspólny mianownik – czynnik personalny<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 280.

<sup>22</sup> A. Matan, *op. cit.*

<sup>23</sup> M. Chlipała, *op. cit.*

<sup>24</sup> J. Ronowicz, *op. cit.*

Zajmując się aspektem przedmiotowym wydawania zarządzenia zastępczego, należy odnieść się do stworzonego wcześniej podziału na grupy podmiotowe objęte możliwością zastosowania tego środka nadzorczego. W przypadku radnych i wójta możliwość wydania zarządzenia powstaje zawsze, gdy zostaną spełnione przesłanki skutkujące wygaśnięciem mandatu radnego lub wójta i jeśli organ uchwałodawczy nie stwierdzi tego w osobnej uchwale, do czego jest zobowiązany<sup>25</sup>. Wspólnymi dla radnych i wójtów stanami faktycznymi uruchamiającymi przedstawiony powyżej obowiązek są między innymi: odmowa złożenia ślubowania, pisemne zrzeczenie się mandatu, naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem mandatu posła i senatora (zasada *incompatibilitas*) lub prowadzenie działalności gospodarczej określonej w odrębnych przepisach czy utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów. Wspomniane ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej dotyczą wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także radnych. Zgodnie z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym<sup>26</sup> radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własnych rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskali mandat, oraz nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców. Wspólną podstawę odmiennych sytuacji, w których może zostać wydane zarządzenie zastępcze, stanowi fakt, że w razie wystąpienia ustawowo określonych przesłanek organ zobowiązany nie podejmuje nakazanej przez prawo czynności<sup>27</sup>. W takim stanie faktycznym wojewoda jest obowiązany wezwać właściwy organ do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni.

Jak zauważa Magdalena Jerominek, pojęcie „właściwego organu” może dotyczyć organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, organów wykonawczych (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu, zarządu województwa), a w pewnych przypadkach także starosty i marszałka województwa<sup>28</sup>. Jak słusznie podaje Andrzej Matan, przepis art. 98a ustawy o samorządzie gminnym nie określa terminu, w jakim powinno nastąpić to wezwanie. Przyjąć trzeba, że czynność tę wojewoda powinien podjąć niezwłocznie po uzyskaniu informacji o podstawach do podjęcia stosownego aktu. Mamy do czynienia tutaj bowiem

<sup>25</sup> M. Chlipała, *op. cit.*

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

<sup>27</sup> M. Chlipała, *op. cit.*

<sup>28</sup> M. Jerominek, *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 7–8, s. 53.

z zasadą szybkości postępowania<sup>29</sup>. Pogląd taki pojawia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 marca 2005 r.<sup>30</sup>:

Wojewoda powinien wezwać organ gminy do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o niepodjęciu przez organ gminy uchwały w wymaganym terminie. Taki sam obowiązek niezwłocznego działania wojewody wynika z art. 98a ust. 2 tej ustawy w odniesieniu do wydania zarządzenia zastępczego, w razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1.

W uzasadnieniu przytoczonego wyroku sąd stwierdza, że nawet w przypadku niezachowania przez wojewodę warunku niezwłocznego działania nie następuje wygaśnięcie kompetencji wojewody do skierowania do organu gminy powyższego wezwania i do wydania zarządzenia zastępczego<sup>31</sup>.

Bardzo kontrowersyjny wydaje się być też sam tryb wydawania zarządzenia zastępczego. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których wojewoda wezwał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego czy wójta, a organ wprawdzie podjął uchwałę, ale odmawiającą stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Czy w takiej sytuacji można wydać zarządzenie zastępcze? Paweł Chmielnicki i Bogdan Dolnicki są zdania, że bezskuteczność wezwania wojewody ma miejsce tylko wówczas, gdy organ stanowiący nie podejmie żadnej uchwały. Biorąc pod uwagę, że zarówno uchwała organu stanowiącego, jak i zarządzenie wojewody mają charakter deklaratoryjny, to błędne ustalenie przesłanek wygaśnięcia mandatu przez radę gminy (radę powiatu, sejmik województwa) skutkuje wadliwością uchwały odmawiającej stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Wojewoda powinien wówczas stwierdzić nieważność takiej uchwały lub wskazać, że do wydania uchwały doszło z naruszeniem prawa, ewentualnie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego<sup>32</sup>. Z drugiej strony, zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 września 2009 r.:

Zajęcie przez radę stanowiska odmawiającego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu nie pozbawia wojewody wydania w tym zakresie zarządzenia zastępczego. Odmawiająca stwierdzenia wygaśnięcia mandatu uchwała wyraża jedynie niewiążące wojewody stanowisko rady w kwestii braku – zdaniem rady – przesłanek do wygaśnięcia mandatu<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> A. Matan, *op. cit.*

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 marca 2005 r., II SA/Op 444/04, CBOSA.

<sup>31</sup> A. Matan, *op. cit.*

<sup>32</sup> J. Ronowicz, *op. cit.*

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 września 2009 r., II SA/Bk 242/09, CBOSA.

Podobny pogląd został wyrażony w jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powyższe potwierdza jedynie fakt, że materia ta powinna zostać doprecyzowana w samej ustawie. Należy postulować, że kompetencja wojewody w tej kwestii powinna zostać maksymalnie uszczegółowiona.

Niejasne wydaje się również wprowadzenie obowiązkowego powiadomienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej o wydaniu zarządzenia zastępczego. Cel i funkcja takiego powiadomienia nie są znane. Wiadomo jednak, że chodzi tutaj o wyrażenie przez ministra własnego stanowiska. Można z tego wnioskować, że wojewoda nie musi na nie oczekiwać, brak jest bowiem podstaw do odmiennego twierdzenia. Wojewoda pozostaje samodzielny w podejmowaniu decyzji o wydaniu zarządzenia zastępczego<sup>34</sup>.

Ostatnią kwestią dotyczącą zarządzeń zastępczych jako rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, która zostanie jedynie zaznaczona, jest możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego. Podlegają one zaskarżeniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od ich doręczenia. Legitymacją skargową dysponuje gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, oraz osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze<sup>35</sup>. Ostatni podmiot otrzymał legitymację w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2007 r., w którym TK uznał:

Art. 98a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.<sup>36</sup> o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji<sup>37</sup>.

Ponadto zarządzenia zastępcze stają się prawomocne z upływem terminu wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

## PODSUMOWANIE

Zarządzenie zastępcze stanowi relatywnie nowy, szczególny rodzaj rozstrzygnięć nadzorczych, które może wydać wojewoda, kończąc podjętą procedurę nadzorczą. Aspekt nowości omawianego instrumentu wynika ze zmiany obowiązującego stanu prawnego, która nastąpiła nowelą ustaw samorządowych z 2001 r. oraz w pewien sposób zmodyfikowała przesłanki i tryb jego stosowania. Na gruncie

<sup>34</sup> A. Matan, *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04 (Dz.U. z 2007 r., nr 138, poz. 974).

polskiego ustawodawstwa stanowi on niewątpliwie środek, który może zostać użyty dopiero po sekwencyjnym spełnieniu się przesłanek. Zarządzenie zastępcze wojewody posiada w miarę jasno sformułowany zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania. Można jednak zauważyć pewne trudności, jeżeli chodzi o możliwość zastosowania tego środka po wydaniu przez odpowiedni organ uchwały o odmowie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta, jak również można powątpiewać w sens konieczności powiadamiania właściwego ministra o fakcie podjęcia zarządzenia zastępczego. Z pewnością zarządzenie zastępcze w obecnym kształcie konstrukcyjnym nadal będzie przedmiotem rozważań doktryny i orzecznictwa.

## BIBLIOGRAFIA

- Chlipała M., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 7–8.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym. Diagnoza i kierunki zmian*, [www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorzadem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf](http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorzadem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf) [dostęp: 04.04.2016].
- Jerominek M., *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 7–8.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994.
- Matan A., *Komentarz do art. 98(a) ustawy o samorządzie gminnym*, LEX 2016.
- Ochendowski E., *Nadzór nad sejmikiem samorządowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002.
- Ronowicz J., *Zarządzenie zastępcze wojewody w polskim ustawodawstwie*, [www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34860/009.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34860/009.pdf) [dostęp: 01.04.2016].
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
- Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OSS 1994, nr 4–5, poz. 157.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
- Wyrok TK z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04 (Dz.U. z 2007 r., nr 138, poz. 974).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 września 2009 r., II SA/Bk 242/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 marca 2005 r., II SA/Op 444/04, CBOSA.
- Wytrązek W., *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [www.kul.pl/files/42/Nadzor.pdf](http://www.kul.pl/files/42/Nadzor.pdf) [dostęp: 30.03.2016].
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

## SUMMARY

This article refers to the issue of legal regulations concerning one of the distinctive instruments of supervising local self-government, namely a supplementary order issued by the provincial governor. The discourse turned out to be a comparative analysis, through which the novelty of this legal regulation can be seen with more ease. The supplementary order became the embodiment of the possibility of supervision carried out over the activity of the local self-government, which is supposed to lead

to such a state that is in accordance with law in force. On the basis of the previously valid Commune Self-Government Act, the tool was described as *ultima ratio* of the control conducted by particular organs. Moreover, the subject of that control was rather strongly limited. Nowadays, the supplementary order is used to replace the particular acts in case of the inactivity of organs that are, according to the law, supposed to issue them. The problem that seems to be highly disputable in literature and judicature is the procedure of issuing the supplementary order, as well as the aim of the notification to the Secretary of Public Administration. The present legal regulation of the supplementary order is much more consistent and developed. However, it is said not to be much elaborated. All in all, the discussed means of supervision will stay the subject of legal disputes and interpretation.

**Keywords:** supplementary order; supervision; local self-government; provincial governor; public administration