

Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (wybrane aspekty)

Abstrakt: Ukształtowany w wyniku reformy z 1998 roku ustrój samorządu terytorialnego opiera się na konstytucyjnej gwarancji samodzielności wykonywania swoich zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Samodzielność ta nie oznacza niezależności, jednostki samorządu bowiem są poddane nadzorowi i kontroli na zasadach określonych Konstytucją i ustawami ustrojowymi. Zarazem jednak jednostki korzystają z sądowej ochrony przed nieuprawnioną ingerencją organów nadzoru. Analiza zaprezentowana w niniejszym artykule ma na celu ukazanie wzajemnego powiązania zadań samorządów i działań organów nadzoru na przykładzie wybranego zakresu zadań oświatowych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, nadzór

1. Wstęp

Tematyka samodzielności jednostek samorządu terytorialnego może być rozpatrywana z wielu, różnych punktów widzenia. Jest to pojęcie powiązane głównie z zakresem zadań własnych wspólnot samorządowych, które muszą zostać bezwzględnie zrealizowane przez samorządy. Podkreślić należy, że samodzielność samorządowa chroniona jest przez wykorzystanie różnorodnych procedur prawnych, m.in. postępowanie przed sądami administracyjnymi (np. w wyniku wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody), przed sądami powszechnymi (np. w wielu sprawach majątkowych), a także przed Trybunałem Konstytucyjnym, po złożeniu skargi konstytucyjnej na akt prawny, który narusza uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego. W związku z rozległym obszarem aktywności i możliwościami roszczeniowymi wspólnot samorządowych w dochodzeniu swoich praw, które wynikają z konstytucyjnie zapewnionej samodzielności, w pracy tej ograniczono się jedynie do analizy administracyjnoprawnej ochrony uprawnień jednostek samorządowych. Wydaje się, iż droga ta jest właściwie podstawą ochrony samodzielności wspólnot, ponieważ sankcja sądu administracyjnego dotycząca zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego jest bardzo daleko idąca, gdyż powoduje jego uchylenie, co w konsekwencji prowadzi do uznania aktu gminy (powiatu, województwa) za zgodny z prawem.

W niniejszej pracy dokonano także analizy konkretnego wycinka zadań własnych wspólnot samorządowych, związanego z obowiązkami z zakresu systemu oświaty i obowiązkami szkolnego. Wydaje się, że zadania dotyczące prowadzenia szkół, uchwalania

statutu konkretnych placówek mają doniosłe znaczenie dla wszystkich mieszkańców danych wspólnot samorządowych. Tym bardziej czuwanie organów nadzoru nad czynnościami gmin (powiatów, województw) podejmowanymi w tym zakresie jest nad wyraz istotne i pożądane. Jednocześnie należy podkreślić, iż nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego nie może przybierać dowolnych rozmiarów, w związku z czym skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi swoisty „hamulec” zabezpieczający przed zbytnią „nadgorliwością” np. wojewody.

2. Podstawy konstytucyjne ochrony samodzielności samorządu

W prawie administracyjnym zasada samodzielności wspólnot samorządowych nie stanowi konstrukcji jednolitej. Na wyróżnienie zasługują takie aspekty, jak: ustrojowy, administracyjny, majątkowy czy zadaniowy. Według J. Jagody: „istota samodzielności jednostki samorządu terytorialnego polega na tym, iż w ramach obowiązującego porządku prawnego gmina (powiat, województwo) we własnym zakresie [...] decyduje o sprawach lokalnych”¹. Samodzielność wspólnot samorządowych została zagwarantowana już na poziomie konstytucyjnym, co jest znacznym podkreśleniem znaczenia samodzielności w prawie polskim. Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP² głosi, iż „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Z tego przepisu można wyinterpretować dwa rodzaje przesłanek tej ochrony. Według B. Banaszaka: „Z jednej strony chodzi o ochronę przed podmiotami znajdującymi się poza strukturami samorządowymi, w tym także przed organami nadzoru, a z drugiej o ochronę przed naruszającymi samodzielność działaniami innych jednostek samorządu terytorialnego”³.

Jednocześnie należy podkreślić, że samodzielność stanowi wartość, która może podlegać określonym ograniczeniom. W wypadku nieograniczonej swobody w wykonywaniu zadań przez organy samorządu terytorialnego mielibyśmy do czynienia z jego autonomią. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny (dalej jako: TK) w jednym ze swych orzeczeń: „samodzielność jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw”⁴. Podobne stanowisko przyjmuje W. Miemiec w kwestii samodzielności finansowej gminy: „samodzielność finansowa gmin będąc instytucją prawa publicznego, której zakres i treść są zdeterminowane prawnie, może być jako zasada finansów lokalnych absolutyzowana i interpretowana według swobodnego

¹ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 21.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej jako: Konstytucja RP.

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 750; K. Marzał, *Wpływ czynników zewnętrznych na samorząd terytorialny – analiza instrumentów ograniczających samodzielność jednostek samorządowych*, [w:] B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012, s. 228.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1997 r., K 38/97.

uznania co do źródeł i wysokości pozyskiwania dochodów⁵. W kwestii granic nad działalnością samorządową Z. Niewiadomski stwierdza, że: „Samodzielności samorządu upatrywać należy nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. Poza tymi przypadkami państwo nie może ingerować w sferę jego działalności”⁶.

Art. 165 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza, że „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Przepis ten posiada istotne znaczenie, ponieważ nadanie osobowości prawnej wspólnotom samorządowym jest „prawnym wyrazem ich samodzielności”⁷. Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego są wyposażone w prawa podmiotowe, które „zapewniają jej zawiadywanie określonymi działami administracji publicznej [...]. Jednocześnie to właśnie dzięki tym prawom podmiotowym powstaje pewna sfera samodzielności jednostki samorządu terytorialnego”⁸.

3. Rozstrzygnięcia nadzorcze jako środek nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

Istotną kwestią jest rozdzielenie i dokładne zdefiniowanie dwóch pojęć – „kontroli” oraz „nadzoru”, gdyż niejednokrotnie wydawać by się mogło, iż stanowią one synonimy i mogą być używane zamiennie. Kontrola to proces mający na celu „ustalenie istniejącego stanu rzeczy i stanu pożądanego, następnie zaś na ich porównaniu i zaznaczeniu różnic, a wreszcie na ustaleniu przyczyn tych różnic i sformułowaniu założeń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk”⁹. Natomiast nadzór to „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 określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”¹⁰.

Z przytoczonych definicji jasno wynika, że kontrola stanowi część składową czynności nadzorczych. Nadzór polega dodatkowo na możliwości władczego wpływania na działalność podmiotu podporządkowanego, w celu usunięcia wykrytych nieprawidłowości. Kontrola to tylko sygnalizowanie dostrzeżonych uchybień, dopiero organy czy

⁵ W. Miemiec, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 258.

⁶ Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 711.

⁷ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 258.

⁸ *Ibidem*, s. 258.

⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 362.

¹⁰ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 239.

podmioty do tego uprawnione mogą przedsięwziąć dozwolone prawem środki w celu skorygowania błędnej działalności¹¹.

W art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² określono kryterium nadzoru nad działalnością gminną (podobnie: art. 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³ oraz art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁴). Według tego artykułu: „Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem”. Należy stwierdzić, iż przyjęcie takiego rodzaju kryterium, w określony sposób zawęża i ogranicza możliwości organów nadzorczych w dokonywanie ingerencji w działalność samorządową. Według P. Chmielnickiego: „Jeżeli [...] ustawodawca nakazałby sprawowanie nadzoru nie tylko na podstawie kryterium legalności, lecz także na podstawie kryteriów celowościowych (sprawności, rzetelności, celowości czy też gospodarności działania), cele nadzoru byłyby szersze i obejmowałyby [...] także zapewnienie wykonywania zadań publicznych w sposób preferowany przez organy sprawujące nadzór”¹⁵. W gruncie rzeczy, gdyby ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kryteriów celowościowych do nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, ciężko byłoby stwierdzić, czy w istocie mamy do czynienia właśnie z działalnością samorządną, czyli samodzielną. W skrajnym przypadku samorzady zostałyby całkowicie pozbawione możliwości decydowania o sprawach lokalnych, gdyby kolidowało to z kierunkiem polityki obranym na szczeblach władzy rządowej. Wówczas idea samorządności pozostałaby jedynie pięknie brzmiącym postulatem, którego się nie realizuje, ponieważ nie zgadza się z postulatami partii rządzącej.

We wcześniejszych uregulowaniach prawnych samorząd terytorialny posiadał samodzielność w wykonywaniu zadań własnych, natomiast realizacja zadań zleconych była znacznie ograniczona, gdyż ich wykonywanie mogło zostać poddane ocenie pod względem zgodności z prawem oraz celowości. W dzisiejszym uregulowaniu zrezygnowano z tak „restrykcyjnego” zapisu. Samodzielność samorządu rozciąga się na oba typy wykonywanych zadań. Z. Niewiadomski zwraca uwagę na bardzo istotną kwestię: „rozwiązanie to rodzi konieczność większej niż dotychczas jurysdykcji relacji: samorząd – organy administracji rządowej przy zlecaniu zadań rządowych samorządowi. Skoro jedynym kryterium nadzoru w sprawach zleconych ma być zgodność z prawem podjętych działań, to w interesie zleceniodawcy będzie leżała formalizacja prawna przekazywanych zadań”¹⁶.

Jak podaje P. Chmielnicki: „Jeżeli ustawodawca ogranicza katalog kryteriów nadzoru do legalności, to nadzór realizuje tylko funkcję strzeżenia prawa oraz funkcję

¹¹ Więcej na temat rozgraniczenia pojęć „kontrola” i „nadzór” zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 12 i n; A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004 s. 7 i n; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 138 i n.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn zm., dalej jako: u.s.g.

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm., dalej jako: u.s.p.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm., dalej jako: u.s.w.

¹⁵ P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 710.

¹⁶ Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 707.

ochronną i wspierającą¹⁷. Wydaje się to dość optymalnym rozwiązaniem, ponieważ pozwala na spełnienie idei samorządności, czyli możliwości decydowania o sprawach lokalnych, ale na podstawie i granicach prawa. Organy nadzorcze mają za zadanie korygować działalność samorządów, tak aby ich działalność nie naruszała zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Żadna działalność lokalna nie może wykraczać poza ramy porządku prawnego, wyznaczonego przez akty prawne. Z oczywistych przyczyn ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie może być przedkładana na zasadę legalizmu, gdyż zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ogólny porządek konstytucyjny na to nie pozwalają. Ponadto, istotną kwestią jest także określenie środków nadzorczych (w drodze ustawowej), a także przypadków oraz zasad, kiedy mogą być stosowane względem jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie należy przyjąć, iż niedopuszczalne jest stosowanie takich środków, których skutki prawne nie są z góry określone¹⁸.

W art. 86 u.s.g. (art. 76 ust. 1 u.s.p. oraz art. 78 ust. 1 u.s.w.) wymieniono organy, które posiadają możliwości władczej ingerencji w działalność samorządową. Są to: Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa, ale tylko w zakresie spraw finansowych. Jest to jednocześnie powtórzenie przepisu art. 171 ust. 2 Konstytucji RP. W doktrynie spotykany jest pogląd, że Prezes Rady Ministrów oraz regionalna izba obrachunkowa to organy nadzoru „wyspecjalizowane”, a wojewoda to organ nadzoru ogólnego, ponieważ do jego właściwości rzeczowej należą sprawy niezastrzeżone na rzecz pozostałych organów nadzoru¹⁹.

Art. 87 u.s.g. posiada doniosłe znaczenie dla sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ wskazuje na to, że „organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami”. Według P. Chmielnickiego, przepis ten powinien być interpretowany w następujący sposób: „1) podstawą prawną ingerencji nadzorczej może być wyłącznie przepis ustawy, 2) ingerencja nadzorcza nie może opierać się na wykładni rozszerzającej, 3) wobec rozszerzającej wykładni przepisów stanowiących kompetencje nadzorcze można skutecznie podnosić zarzut nieuzasadnionego naruszenia samodzielności gminy²⁰. Należy przyjąć, iż przepis ten dodatkowo „zabezpiecza” jednostki samorządu terytorialnego przed nieuprawnioną ingerencją. Wynika to z tego, iż nie dość, że musi opierać się ona na ustawowo wyznaczonych kryteriach (a jest nim „tylko” zgodność z prawem), to jednocześnie na możliwość jej podjęcia musi jednoznacznie wskazywać przepis prawa. W istocie, nawet kiedy działalność samorządowa narusza normy prawne, to rozpoczęcie czynności nadzorczych musi być przewidziane w przepisach ustawowych.

Najistotniejszym zagadnieniem z punktu widzenia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest rozstrzygnięcie nadzorcze. Jest to akt administracyjny, który

¹⁷ P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 711.

¹⁸ J. Jagoda, *op. cit.*, s. 67. Autorka zaznacza, że do takich środków można zaliczyć m.in. polecenie służbowe lub wytyczne i nazywa te środki „otwartymi”.

¹⁹ Por. P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 717.

²⁰ *Ibidem*, s. 719.

stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy (powiatu, województwa). Art. 91 u.s.g. stanowi, iż: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia”.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem deklaratoryjnym, gdyż „nie tworzy [...] sytuacji niezgodności uchwały (lub zarządzenia z prawem ani też nie zmienia treści uchwały (zarządzenia); jest czynnością o charakterze konkretnym i indywidualnym”²¹. Według K. Jaroszyńskiego: „Wydanie dodatkowego aktu stwierdzającego nieważność jest [...] niezbędne dla potwierdzenia tego skutku i wyeliminowania uchwały lub zarządzenia z obrotu prawnego. Przysługuje im bowiem domniemanie legalności do czasu, aż we właściwej formie nie zostaną zakwestionowane. Właściwą formą jest rozstrzygnięcie wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej oraz wyrok sądu administracyjnego”²².

Zwrócić należy także uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem pochodzącym od organu administrującego, nakierowanym na wywołanie skutku prawnego przez wystąpienie władcze, jednostronne, oparte na przepisach prawa administracyjnego, podjęte w określonej formie²³. Jednocześnie należy stwierdzić, iż nadzór sprawowany nad wspólnotami samorządowymi wyraża istotę nadzoru ogólnego, sprawowanego *a posteriori* – po podjęciu określonej działalności²⁴.

Przesłanką podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego jest niezgodność uchwały lub zarządzenie z prawem, jednakże nie należy jej utożsamiać z przesłankami nieważności zawartymi w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵. To art. 91 ust. 1 u.s.g. (art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w.) jest samodzielna postawą do stwierdzenia nieważności i wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Każde istotne naruszenie uchwałą lub zarządzeniem organu gminy wywołuje skutek w postaci stwierdzenia nieważności uchwały, niepokrywającej się z nieważnością w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.²⁶ Przesłanka sprzeczności z prawem natomiast oznacza, iż „musi być oczywista i bezpośrednia; nie ma tej sprzeczności, jeżeli określone rozstrzygnięcie podjęte przez ten organ nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania. W takim przypadku nie można mówić o nieważności [...] w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.”²⁷.

Na podkreślenie zasługuje także to, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie posiada cech charakterystycznych dla decyzji administracyjnej, w związku z czym nie ma tutaj zastosowania art. 158 § 1 k.p.a. Według B. Dolnickiego: „Rozstrzygnięcie nadzorcze orzeka [...] o nieważności uchwały organu gminy, a więc aktu o charakterze ogólnym bądź

²¹ *Ibidem*, s. 737–738; B. Dolnicki, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 694.

²² K. Jaroszyński, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 750.

²³ Zob. P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 738.

²⁴ Zob. Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 749.

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 267, dalej jako: k.p.a.

²⁶ P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 748.

²⁷ *Ibidem*, s. 748.

nawet indywidualnym, ale niebędącym decyzją załatwiającą sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej. Z tych też względów ustawodawca konsekwentnie posługuje się terminem «rozstrzygnięcie», a nie «decyzja»²⁸.

Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego poprzedzone jest określonym postępowaniem, w którego ramach można wyodrębnić poszczególne etapy. Pierwszym z nich jest etap wszczęcia, obejmujący wstępną ocenę aktu gminy przedstawionego organowi nadzoru. W tej fazie organ nadzoru sprawdza swoją właściwość oraz kompletność przedłożonych dokumentów. Kolejny etap to czynności wyjaśniające. Obejmuje on zbieranie materiału dowodowego, przeprowadzanie rozprawy. Ostatnia faza to podsumowanie zebranego materiału oraz wydanie przedmiotowego rozstrzygnięcia²⁹.

4. Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze jako środek ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 3 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰, jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje skarga na akty nadzoru. Głównym zadaniem rozpoznania tego typu skargi jest zapewnienie procesowych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego³¹. Należy wyraźnie stwierdzić, że pojęcie „akt nadzoru” jest szersze od pojęcia „rozstrzygnięcie nadzorcze”. Według J. Jagody: „akt nadzoru obejmuje wszelkie środki służące realizacji kompetencji nadzorczych, przewidziane w ustawach ustrojowych i przepisach odrębnych. Zasadnicza różnica między aktem nadzoru a rozstrzygnięciem nadzorczym sprowadza się natomiast do «ostateczności» i rozstrzygającego charakteru rozstrzygnięcia nadzorczego”³². W związku z powyższym art. 3 § 1 pkt 7 p.p.s.a. zasadniczo rozszerza zakres przedmiotowy czynności nadzorczych, w porównaniu z ustawami ustrojowymi (por. art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w.). Ponadto, na podstawie analizy przepisów ustaw ustrojowych oraz p.p.s.a. można dokonać podziału na trzy kategorie czynności, mieszczące się w pojęciu „akt nadzoru”. Po pierwsze, są to rozstrzygnięcia nadzorcze wobec jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące podstawowy instrument sprawowania nadzoru nad wspólnotami samorządowymi. Po drugie, inne akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz akty współdziałania innych organów z organami jednostek samorządu terytorialnego³³.

²⁸ B. Dolnicki, [w:] K. Miaszkowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red), *op. cit.*, s. 696.

²⁹ P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 751.

³⁰ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej jako: p.p.s.a.

³¹ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 41; A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 45–46.

³² J. Jagoda, *op. cit.*, s. 170; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 94.

³³ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 84.

Zgodnie art. 98 ust. 3 u.s.g. (art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w.) prawo zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych przysługuje danej jednostce samorządu terytorialnego, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. W związku z powyższym, podmioty te będą „stanowiąc stroną przeciwną w stosunku do organu nadzoru i na ich rzecz powinno nastąpić rozpoznanie i rozstrzygnięcie przez sąd sprawy z ich skargi”³⁴. Rozstrzygnięcie nadzorcze można zaskarżyć w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Natomiast podstawą do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest uchwała organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 98 ust. 9 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w.). W przypadku braku podjęcia stosownej uchwały „sąd powinien na podstawie stosowanego odpowiednio art. 58 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 98 ust. 3 u.s.g, skargę odrzucić”³⁵.

Skutkiem uwzględnienia skargi jednostki samorządu terytorialnego jest uchylene wadliwego rozstrzygnięcia nadzorczego przez sąd administracyjny na podstawie art. 148 p.p.s.a. W przypadku odrzucenia skargi sąd administracyjny orzeka o jej oddaleniu. Według J. Jagody: „Jeżeli wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględnia skargę, to jego skuteczność sięga przed moment wydania, działa zatem *ex tunc*, pozbawiając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze mocy obowiązującej. Jeżeli natomiast sąd oddala skargę, to jego orzeczenie ma charakter deklaratoryjny i oddziałuje *ex nunc*”³⁶. Z przyjętego rozwiązania wynika, iż rozstrzygnięcie nadzorcze uznane przez sąd administracyjny za wadliwe zostaje uznane za takie już od momentu jego wydania. Efektem, jaki wywołuje prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego, jest „możliwość ponownego rozpoznania sprawy i rozstrzygnięcia co do meritum, przy czym treść rozstrzygnięcia będzie uzależniona od oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego”³⁷.

Wydaje się, iż skarga organów wspólnot samorządowych na rozstrzygnięcia nadzorcze jest istotnym instrumentem gwarantującym ochronę samodzielności samorządowej. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż o wadliwości czynności organu nadzoru decyduje niezależny sąd, który jest oddzielony od systemu organów władzy wykonawczej, jaką niewątpliwie stanowi cała administracja publiczna. W związku z powyższym, należy przypuszczać, iż samodzielność jednostek samorządowych zostanie poddana wzmocnionej ochronie, a wszelkiego rodzaju nadużycia kompetencji nadzorczych zostaną usunięte. Działalność sądów administracyjnych powoduje, iż w obiegu prawnym znajdować się będą jedynie akty prawne, które nie naruszają praw obywateli oraz samodzielności samorządowej.

³⁴ *Ibidem*, s. 111.

³⁵ *Ibidem*, s. 104.

³⁶ J. Jagoda, *op. cit.*, s. 188.

³⁷ *Ibidem*, s. 188.

5. Zadania z zakresu oświaty jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego

Aktem prawnym, który umożliwia wspólnotom samorządowym prowadzenie placówek edukacyjnych jest ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁸. Art. 5 ust. 2 pkt 1 zakłada, że szkoła publiczna może zostać założona i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego. W dalszej części tego przepisu dochodzi do swoistego „rozdzielenia” zadań z zakresu szkolnictwa powszechnego. Mianowicie, w ust. 5 art. 5 gmina została upoważniona do prowadzenia placówek z zakresu wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych oraz gimnazjów³⁹. Natomiast do zadań własnych powiatu należy zakładanie i prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych oraz szkół ponadgimnazjalnych (art. 5 ust. 5a u.s.o.). Zadania powiatów mają charakter „uzupełniający” w stosunku do gmin. Jak podaje R. Cybulska: „Nie chodzi tu jednak o przejęcie określonych zadań gminy, ale o to, by stworzyć całościową i kompletną strukturę samorządową, która podoła realizacji wszystkich zadań publicznych przeznaczonych dla samorządu. Co więcej, powiat posiada większe możliwości finansowe, osobowe i gospodarcze, dlatego też wykonuje zadania, których gmina z powodu braku różnego rodzaju środków wykonać nie może”⁴⁰. W art. 5 ust. 7 wymieniono wiele obowiązków, jakie ciążyą na podmiotach prowadzących szkoły, a należą do nich m.in. zapewnienie warunków działania, przeprowadzanie niezbędnych remontów itp.

Przedmiotem głębszej analizy będzie możliwość ingerencji organu założycielskiego w treść statutu szkoły publicznej. Zgodnie z art. 55 ust. 1 w szkole działa samorząd uczniowski, w którego skład wchodzi wszyscy uczniowie (ust. 2). W art. 5 ust. 3 ustanowiono, iż: „Zasady wybierania i działania organów samorządu określa regulamin uchwalany przez ogół uczniów w głosowaniu równym, tajnym i powszechnym”. W dniu 12 grudnia 2002 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr II/21/02 w sprawie utworzenia Gimnazjum nr 10 z Oddziałami Dwujęzycznymi, która w załączniku zawierała statut utworzonej placówki⁴¹. W § 8 ust. 4 Statutu zaznaczono, iż „zasady wybierania i działania Rady Samorządu uczniowskiego określa regulamin uchwalony przez ogół uczniów w głosowaniu równym, jawnym i powszechnym”. Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność tego zapisu uchwały w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 grudnia 2002 r.⁴², argumentując, że „zmiana ustawowego sposobu głosowania z tajnego na jawny dokonana została bez żadnej podstawy prawnej”⁴³. W ocenie organu nadzoru art. 55 ust. 3 u.s.o. ma charakter przepisu *ius cogens*, w związku z czym jego

³⁸ Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm., dalej jako: u.s.o.

³⁹ A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2009, s. 40 i n.; I. Grabarczyk, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Szkolnictwo publiczne i niepubliczne w Polsce*, Olsztyn 2003, s. 9 i n.

⁴⁰ R. Cybulska, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 48.

⁴¹ Por. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Kolonia Limited 2011, s. 473.

⁴² *Ibidem*, s. 473–474.

⁴³ *Ibidem*, s. 474.

bezpodstawna zmiana i zastąpienie odmiennym uregulowaniem stanowi istotne naruszenie prawa.

Zaprezentowany przykład ukazuje swoistą „granicę”, do jakiej może posunąć się jednostka samorządu terytorialnego w realizowaniu jej zadań własnych. Oceniając trafność rozstrzygnięcia wojewody, należy stwierdzić, iż w istocie Rada Miejska nie miała podstaw, aby dokonać tak radykalnej zmiany ustawowego uregulowania. Skoro ustawodawca ustanowił tajny tryb głosowania nad regulaminem działalności samorządu uczniowskiego, jego zmiana na tryb jawny wydaje się wyraźnym nadużyciem samodzielności gminy. Należy uznać, że jakakolwiek zmiana wyraźnego zapisu ustawowego przez powoływanie się na konstytucyjnie zapewnioną i chronioną samodzielność wspólnot samorządowych jest niedopuszczalna. Ponadto, zapis ustawowy dotyczy każdej jednostki samorządowej, w związku z czym nie jest możliwe modyfikowanie tego przepisu w statutach stanowiących na podstawie upoważnienia ustawowego. Gdyby dopuścić taką niczym nieograniczoną działalność jednostek samorządu terytorialnego, doprowadziłoby to do znacznego zróżnicowania pozycji uczniów w szkołach, a także złamania zasady równości.

6. Zakończenie

Zaprezentowana analiza przykładowego pola działalności jednostek samorządu terytorialnego ukazuje, że czynności podejmowane przez wspólnoty samorządowe nie mają dowolnego charakteru. Jednocześnie nasuwa się wniosek, iż „reakcja” organów nadzoru również musi opierać się na ustawowo określonych kryteriach, które zostały sformułowane dosyć wąsko, gdyż ograniczają się jedynie do zgodności działania z prawem. Wynika stąd, że rozszerzająca wykładnia przepisu pozwalającego na podjęcie nadzoru oznacza przekroczenie kompetencji, na co służy gminie (powiatowi, województwu) skarga do sądu administracyjnego, który uchylił wadliwe rozstrzygnięcie nadzorcze. Wydaje się, że obecny system ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego pozwala na względnie samodzielne kierowanie sprawami lokalnymi z jednej strony, a także zapobiega powstawaniu aktów sprzecznych z prawem, z drugiej.

Jak podkreśla K. Marszał: „Mówiąc o samodzielności danego podmiotu trzeba mieć na uwadze, że znaczenie tego pojęcia pociąga za sobą przyznanie mu szeregu obowiązków, ale też uprawnień. Uprawnienia te nie mogą być jednak wykorzystywane w sposób dowolny, lecz stanowią jeden ze środków mających zapewnić efektywną i prawidłową realizację zadań publicznych przez te jednostki”⁴⁴. Kwestią najistotniejszą jest fakt, iż samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie może być przedkładana nad prawa i wolność obywateli. Przyjęcie wzmocnionej ochrony interesu publicznego (a taki charakter niewątpliwie posiada interes wspólnot samorządowych), spowodowałoby wiele nadużyć i łamanie praw człowieka, na co nie można pozwolić w demokratycznym państwie prawnym. Przestrzeganie zasady legalizmu pozwoli z pewnością na

⁴⁴ K. Marszał, *op. cit.*, s. 245.

prawidłowe działanie organów samorządowych i nadzorczych oraz zapewni jednostkom odpowiedni standard ochrony jej praw i wolności.

Literatura

- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007
- Dolnicki B., Tarno J.P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012
- Grabarczyk I., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Szkolnictwo publiczne i niepubliczne w Polsce*, Olsztyn 2003
- Hauser B., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2004
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
- Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Kolonia Limited 2011
- Król A., Kuzior P., Łyszczarz M., *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2009
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010
- Marszał K., *Wpływ czynników zewnętrznych na samorząd terytorialny – analiza instrumentów ograniczających samodzielność jednostek samorządowych*, [w:] B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012
- Miaskowska-Daszkiwicz K., Szmulik B. (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011

