

Jerzy Korczak*

W SPRAWIE REWIZJI MODELU NADZORU OGÓLNEGO NAD DZIAŁALNOŚCIĄ KOMUNALNĄ

1. Wprowadzenie

Przeprowadzona w 1990 r. na poziomie gminy restytucja samorządu terytorialnego wzorowała się na doświadczeniach polskich z okresu międzywojennego oraz rozwiązaniach stosowanych w krajach zachodnich kontynentalnej Europy, z racji braku powojennych doświadczeń wynikających z politycznych konsekwencji objęcia Polski wpływami sowieckiej ideologii i rezygnacją z modelu administracji zdecentralizowanej na rzecz scentralizowanego modelu rad narodowych. Te same rozwiązania przyjęto w przeprowadzonej w 1998 r. reformie administracji publicznej, w wyniku której przywrócono samorządowy powiat, jak również wprowadzono po raz pierwszy w polskiej historii samorządowe województwo. Zarówno zatem w 1990 r., jak i w 1998 r. przyjęto jednolity model nadzoru nad działalnością komunalną gmin, powiatów i województw, oparty na podziale na nadzór ogólny sprawowany przez wojewodę i Prezesa Rady Ministrów i nadzór szczególny w zakresie budżetu i gospodarki finansowej, sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe. Twórcy

* Jerzy Korczak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny UW, Instytut Nauk Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski.

tych projektów rozwiązań¹ zakładali, iż nadzór będzie sprawowany dla pożytku ogólnego, tzn. zapewnienia zgodności z prawem działań podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sposób obiektywny według Tacytowskiej zasady *sine ira et studio*.

Nie zakładano wpływu układu sił politycznych na mechanizm władzy państwowej w zakresie nadzoru, a zwłaszcza sytuacji opozycji między ugrupowaniami politycznymi reprezentowanymi w organach samorządowych pochodzących z wyborów a ugrupowaniami reprezentowanymi w administracji rządowej i ich wpływu na sprawowanie nadzoru nad działalnością komunalną. Mimo to niemal od początku funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego w wypowiedziach praktyków samorządu przewija się wątek nierówności w traktowaniu ich jednostek, którego przyczyn upatrują oni w politycznym podłożu². Jeśli nawet przyjąć, że tego rodzaju interpretacja nie znajduje faktycznego uzasadnienia (przyczyny ingerencji są obiektywnie uzasadnione), to nie można wykluczyć, iż partyjna proveniencja wojewody powoływanego przez Prezesa Rady Ministrów oraz jego powiązania z innymi członkami i piastunami organów naczelnych o równie partyjnej proveniencji mogą przekładać się na pozamerytoryczne inspiracje do sięgania po środki nadzoru w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście powołać można się na sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która powinna sanować tego rodzaju patologie, ale skuteczność tej ochrony nie jest ani zupełna, ani absolutna.

Wszystko to zachęca do zastanowienia się nad tym, czy model nadzoru ogólnego przyjęty w polskim prawie samorządowym nie powinien zostać zrewidowany w kierunku zapewnienia samorządowi gwa-

¹ W 1990 r. był to w istocie twór będący wynikiem przetworzenia projektu ustawy o samorządzie terytorialnym przedłożonego przez Senat w styczniu 1990 r. przez prace Komisji ds. Samorządu Terytorialnego, powołanej w tym celu przez Sejm. W 1998 r. był to projekt przygotowany przez zespół pod kierownictwem profesora Michała Kuleszy, Pełnomocnika Rządu ds. Reformy.

² Zagadnienie to stanowiło przedmiot mojej publikacji J. Korczak, *Przejawy patologii w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 560–580.

rancji respektowania jego samodzielności, bez względu na polityczne aspekty kreowania członków i piastunów organów samorządowych i administracji rządowej sprawującej nadzór nad działalnością.

2. Doktrynalne założenia modelu nadzoru nad działalnością komunalną

Pierwsze europejskie regulacje prawne współczesnego samorządu terytorialnego, wyposażając go w samodzielność wobec władzy centralnej państwa, przewidywały zarazem prawne mechanizmy kontroli nad jej wykorzystaniem. W tym samym okresie – na przełomie XVIII i XIX w. – kształtuje się równocześnie konstrukcja współczesnego rozumienia samorządu i nadzoru, gdzie nadzór traktowany jest jako instytucja określająca stosunki wewnętrzne pomiędzy poszczególnymi elementami układu administracji publicznej, w szczególności zaś między organami państwa a organami samorządu terytorialnego³.

Jak pisał J. Panejko: „Samodzielność związków samorządowych [...] polega na tem, że organy samorządowe [...] mogą nieskrępowane dyrektywami [...] samodzielnie powziąć uchwały [...], które będąc w zgodności z przepisami prawa, odpowiadałyby ich najlepszemu zastosowaniu dla dobra mieszkańców danego związku i dobra ogólnego”, w związku z czym: „Jak długo związki samorządowe w ten sposób postępują, mieszanie się jakichkolwiek władz w sprawy administracji samorządowej winno być wzbronione [...]”⁴. Takie rozumienie istoty i zarazem granic samodzielności jednostki samorządu terytorialnego wynika z przekonania, że każde naruszenie prawa oznacza dysfunkcję stosunków społecznych w państwie, a w konsekwencji zagraża jego obywatelom, którzy bezpośrednio lub pośrednio są adresatami działania naruszającego prawo, wpływa negatywnie na sferę ich praw i obowiązków. Decentralizacja administracji publicznej w istocie nie zwalnia państwa z odpowie-

³ To prowadzi B. Dolnickiego do stwierdzenia, że trudno sobie wyobrazić samorząd terytorialny jako element państwa bez jednoczesnego poddania go nadzorowi – B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 29.

⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 103.

działności za swych obywateli zorganizowanych we wspólnoty samorządowe, bo choć jednostki samorządu terytorialnego działają w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, to państwo odpowiada za skutki decentralizacji. Dla zapobieżenia zagrożeniom lub usunięcia skutków naruszenia prawa konieczne jest stworzenie mechanizmu wykrywania takich przypadków i reagowania na nie lub przynajmniej na zagrożenie ich wystąpienia. Tym samym państwo przejawia dbałość o dobro ogółu i dobro każdego z obywateli z osobna, bo gwarantuje realizację tak podstawowych zasad ustrojowych, jak zasada legalizmu i praworządności działania swoich organów, jeśli uznać, że w istocie rzeczy organy samorządu są też organami państwa (zdecentralizowanego).

W doktrynalnym ujęciu nadzór jest stosunkiem prawnym łączącym organy niepowiązane ze sobą hierarchiczną nadrzędnością i podporządkowaniem, należące do odrębnych ustrojowo systemów organizacyjnych (nadzór nie zachodzi wewnątrz poszczególnych instytucji ani między instytucjami powiązanych ze sobą stosunkami podporządkowania). Jak każdy stosunek prawny ma stronę podmiotową, którą stanowią organ nadzoru i organ nadzorowany, oraz stronę przedmiotową, którą stanowi prawny obowiązek organu nadzoru stosowania środka nadzoru wobec działania organu nadzorowanego w sytuacji naruszenia tym działaniem przepisu prawa. Tym samym każda ze stron stosunku musi być jednoznacznie wskazana przepisem prawa, również środek nadzoru musi być jednoznacznie wskazany przepisem prawa, jako że środki te mogą stosować tylko uprawnione podmioty i jedynie te, które dopuszcza przepis prawa, a każde odstępstwo od tych zasad samo w sobie stanowi naruszenie prawa. Stąd też przepisy prawa międzynarodowego, przepisy konstytucyjne i ustawodawstwa zwykłego oznaczają precyzyjnie elementy konstrukcyjnego stosunku nadzoru.

3. Konstytucyjne podstawy nadzoru nad działalnością komunalną

W trakcie prac nad Konstytucją RP zwrócono uwagę na uregulowanie w niej podstaw prawnych ustroju i zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego jako następstwa przyjętej w rozdziale I, poświęconym

głównym zasadom ustrojowym Rzeczypospolitej, zasady decentralizacji władzy publicznej⁵, i pod tym względem Konstytucja RP wyróżnia się na tle konstytucyjnych standardów regulacyjnych kwestii samorządowych⁶. Z uwagi na to, że zasadniczą formą realizacji tej zasady jest samorząd terytorialny⁷ wykonywany przez wspólnoty samorządowe stanowiące przez mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego i uczestniczące w sprawowaniu władzy publicznej, przyznano im istotną część zadań publicznych, które zgodnie z art. 16 Konstytucji RP wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Owa samodzielność potwierdzona osobowością prawną w art. 165 Konstytucji RP nie oznacza autonomii jednostek samorządu państwa wobec państwa⁸, pozostają one bowiem ciągle w ustroju państwa jako całości, a nie ulegają wyłączeniu z niego, nie tylko znajdując oparcie swego ustroju w państwowym ustawodawstwie, czerpiąc z niego swe zadania, korzystając z finansowego wsparcia w formie subwencji i dotacji, ale też podlegając jego kontroli administracyjnej ze szczególnie kwalifikowaną jego postacią, którą jest nadzór sprawowany w imieniu państwa.

Równie zatem znaczące jest uregulowanie kwestii nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w państwie prawnym jest to

⁵ Zob. art. 15 Konstytucji RP.

⁶ Na ten temat szerzej J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 172–176 i 200.

⁷ Wskazuje na to choćby publikacja D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie konstytucyjnym* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 7–42.

⁸ Po początkowym chaosie terminologicznym w powstającej po 1990 r. współczesnej polskiej doktrynie prawa samorządowego, gdzie dosyć dowolnie posługiwano się terminami „autonomia” i „samodzielność” jednostek samorządu terytorialnego, choć i nadal zdarzają się takie nieodpowiedzialne wypowiedzi doktrynalne, przyjęto jednolitą koncepcję odniesienia „autonomii” wyłącznie do statusu prawnego terytoriów, zaś do pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego odniesienia pojęcia „samodzielności”. Zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 245; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 28; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 156; K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986/36, s. 86.

bowiem gwarancja dostosowania ustawodawstwa zwykłego do ram konstytucyjnych. Zagadnieniu nadzoru Konstytucja RP poświęciła jedynie przepis art. 171, ale zakres regulacji jest i tak znaczący, a zarazem istotny dla konstrukcji nadzoru. Z racji daty uchwalenia Konstytucji RP należy wziąć pod uwagę międzynarodowe zobowiązania Polski wynikające z ratyfikowania EKSL, toteż w wielu publikacjach prowadzono analizę porównawczą regulacji konstytucyjnych z postanowieniami EKSL, dochodząc zasadniczo do wniosku, iż w zakresie instytucji nadzoru występuje zgodność wzorca konstytucyjnego z europejskim modelem kontroli administracyjnej⁹. Przypomnieć należy, że w art. 8 Karty przyjęto, iż wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w konstytucji lub ustawach, co w polskim przypadku zrealizowane jest w całości (regulacje konstytucyjne uzupełnione są ustawowymi).

Przed wszystkim w ust. 1 art. 171 ustalono jako kryterium nadzoru legalność, nawiązując tym samym do zasady legalności adresowanej do organów władz publicznych z art. 7 Konstytucji¹⁰. W ust. 2 wymieniono zaś konstytucyjne organy nadzoru, do których zaliczono Prezesa Rady Ministrów, wojewodę i – z zaznaczeniem ograniczenia do zakresu spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Ponadto w ust. 3 tego przepisu przewidziano zastosowanie przez Sejm środka o charakterze nadzorczym w postaci rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w razie powtarzającego się naruszenia przezeń Konstytucji RP lub ustaw¹¹. Regulacja ta,

⁹ Zob. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, ST 1998/9.

¹⁰ Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46, zwraca uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek działać na podstawie przepisów prawa „zaś przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem”.

¹¹ O szeregu wątpliwości, jakie rodzi przyjęta w tym przepisie konstrukcja włączenia Sejmu w kontrolę funkcjonowania samorządu terytorialnego, zob. – J. Korczak, *Konstytucyjne...* [w:] *System...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne...*, s. 249–251, wskazując przede wszystkim na złamanie podstawowej zasady nadzoru jako sprawowanego przez organy administracji, a nie organ ustawodawczy.

po pierwsze, wcale nie wyklucza stosowania kryterium celowości w ustawach zwykłych, o czym będzie mowa poniżej, po drugie, nie wyklucza sprawowania nadzoru przez inne organy niż wymienione w ust. 2 z uwagi na przepisy prawa ustrojowego i materialnego¹², wreszcie, po trzecie, sama w sobie nie formułuje gwarancji obiektywnego stosowania środków nadzoru.

4. Regulacje ustawowe nadzoru nad działalnością komunalną

Konstytucyjne podstawy samodzielności jednostek samorządu terytorialnego znajdują swoje skonkretyzowanie w przepisach ustaw zwykłych. Zasadnicza ich część znajduje się w samorządowych ustawach ustrojowych, aczkolwiek dla sprawowania nadzoru w zakresie gospodarki finansowej w 1992 r. uchwalona została odrębna ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych¹³, także pamiętać należy o regulacjach w prawie materialnym wychodzących – jak już to wspomniano – poza krąg konstytucyjnych organów nadzoru, jak również o regulacjach dotyczących stanów nadzwyczajnych, w których stosowane są odrębne zasady sprawowania nadzoru¹⁴.

Już ustawa o samorządzie gminnym w 1990 r. w art. 85 określała zgodność z prawem jako kryterium nadzoru, a w art. 86 ustalała

¹² Należy zdecydowanie podkreślać charakter tej kategorii organów nadzoru, na podstawie bowiem przepisów prawa materialnego rzeczywisty krąg podmiotowy organów nadzoru jest znacznie szerszy, co skłania do wyróżnienia pozakonstytucyjnych organów nadzoru, które przez uzgodnienia i zatwierdzenia uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego równie władczo ingerują w ich działalność – por. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017, tabela 42 *Klasyfikacja środków nadzoru, środków o charakterze nadzorczym oraz środków kontroli sądowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, wykaz 1 i 2, s. 452–458.

¹³ Ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) – dalej jako: u.r.i.o.

¹⁴ Por. J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych* [w:] *Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, red. T. Kocowski, M. Błażewski, M. Raduła, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016/106, Wrocław 2016, s. 83–94.

krąg podmiotowy organów nadzoru – te właśnie przepisy stały się podstawą dla regulacji konstytucyjnej w 1997 r., co w doktrynie określane jest procesem konstytucjonalizacji instytucji prawa opartej na regulacji ustawowej¹⁵. W przypadku ustaw powiatowej i wojewódzkiej relacja jest już naturalna, tu przepisy odpowiednio art. 76 i 77 u.s.p. oraz art. 78 i 79 u.s.w. są rozwinięciem normy konstytucyjnej z art. 171 Konstytucji RP. Potwierdzają one zatem wspólne dla nich kryterium nadzoru, choć jednak sformułowane odmiennie od konstytucyjnego, bowiem konstytucyjna legalność z art. 171 ust. 1 nie oznacza – wbrew powszechnemu przekonaniu – zgodności z prawem z art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p. oraz art. 79 u.s.w.¹⁶, i nie jest jej synonimem. Nie ma już takich rozbieżności między określeniem kręgu podmiotowego organów nadzoru między art. 171 ust. 2 Konstytucji RP a art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. i art. 78 ust. 1 u.s.w., w myśl których nadzór sprawują Prezes Rady Ministrów, wojewoda i wspomniane już regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych, co pozwala na podział doktrynalny nadzoru na ogólny (ten sprawowany przez oba organy administracji rządowej) i szczególny (sprawowany przez izby będące organami administracji rządowej¹⁷).

Choć Konstytucja RP nie wspomina o tym wprost w art. 171, to jednak dla realizacji zawartej w niej konstrukcji nadzoru konieczne było uregulowanie w ustawach ustrojowych środków nadzoru ze wskazaniem właściwości każdego z organów nadzoru do ich stosowania oraz wskazaniem rodzaju naruszenia prawa, których dany środek nadzoru dotyczy. Są to zatem środki *ad meritum* skierowane na skutki prawne działania organów jednostki samorządu i środki *ad personam* skierowane wobec organów, zmierzające do pozbawienia ich możliwości naruszenia prawa. Z uwagi na moment czasowy ustawy wprowadziły podział tych środków na te o charakterze prewencyjnym, które zatem uprzedzały możliwość naruszenia prawa

¹⁵ Zob. J. Korczak, *Konstytucyjne...* [w:] *System...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne...*, s. 163–164.

¹⁶ Szerzej na ten temat A. Wiktorowska, *Prawne...*, s. 209–210.

¹⁷ Por. art. 1 ust. 1 u.r.i.o.

działaniem organu samorządowego, i o charakterze weryfikacyjnym. Stosując łącznie kryteria klasyfikujące środki nadzoru, uzyskujemy bardzo rozbudowaną klasyfikację¹⁸, z której wynika, iż Prezes Rady Ministrów stosuje wyłącznie środki nadzoru *ad meritum* o charakterze prewencyjnym¹⁹ oraz środki nadzoru *ad personam* o charakterze weryfikacyjnym²⁰, wojewoda stosuje wyłącznie środki *ad meritum* przeważnie o charakterze weryfikacyjnym²¹ i wyjątkowo prewencyjnym²², wreszcie regionalna izba obrachunkowa stosuje wyłącznie środki *ad meritum* o charakterze weryfikacyjnym²³. Z analizy tej systematyzacji wynika jednoznacznie, iż w sprawowaniu nadzoru kluczową rolę odgrywa wojewoda z racji bezpośredniego charakteru tego nadzoru (tu oczywiście wykazuje podobieństwo z regionalną izbą obrachunkową), Prezes Rady Ministrów jedynie bowiem w zakresie uzgadniania statutów wchodzi w bezpośrednie relacje, w pozo-

¹⁸ Zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój...*, tabela 41 i 42, s. 451–454.

¹⁹ Uzgadnianie statutów miast powyżej 300 tys. mieszkańców z art. 3 ust. 2 u.s.g. i art. 4 ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817) oraz statutów województw z art. 7 ust. 1 u.s.w.

²⁰ Odwoływanie wójta z powodu naruszenia Konstytucji RP lub ustaw z art. 76 ust. 2 u.s.g., rozwiązywanie zarządów powiatu i województwa z tej samej przyczyny z art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w., a także zawieszanie organów jednostek samorządu terytorialnego i ustanawianie zarządu komisarycznego z art. 87 u.s.g., art. 84 u.s.p. i art. 85 u.s.w.

²¹ Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu istotnego naruszenia prawa z art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w.; wskazanie wydania uchwały lub zarządzenia z naruszeniem prawa z art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w., a także wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia na czas postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności z art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. i art. 82 ust. 2 u.s.w.; wreszcie wydanie zarządzenia zastępczego z art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. i art. 86c u.s.w., a także przepisów prawa materialnego – art. 12 ust. 3 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945); w okresie od 1.01.2012 r. do 1.07.2013 r. art. 10 ust. 1 ustawy z 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 897 ze zm.); w okresie od 24.05.2017 r. do 13.08.2017 r. art. 4 ust. 3 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. poz. 898).

²² Uzgadnianie projektu statutu związku międzygminnego z art. 67 ust. 1a u.s.g. i związku powiatów z art. 67 ust. 1a u.s.p.

²³ Są one przewidziane w art. 11 i 12 u.r.i.o., a także art. 240 ust. 3 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), ponadto izby mogą również wstrzymywać wykonanie uchwały lub zarządzenia na zasadach wskazanych powyżej w odniesieniu do wojewody.

stałych podejmuje działania jedynie na wniosek, jak również z racji jego ogólnego charakteru (co odróżnia go nie tylko od regionalnych izb, ale też, zważywszy na spektrum przyznanых mu środków nadzoru, także od Prezesa Rady Ministrów), co powoduje, iż w dalszym toku prowadzonych rozważań uwaga skupiona będzie już wyłącznie na wojewodzie.

Wychodząc z konstytucyjnych podstaw, ustawy ustrojowe uregulowały także we własnym zakresie procedurę postępowania nadzorczego, nakładając na organy reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego²⁴ obowiązek przedstawiania wojewodzie (odpowiednio też regionalnej izbie) uchwały w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia²⁵, po czym następuje badanie zgodności uchwały z prawem, a w razie podjęcia wątpliwości co do tej zgodności – wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności z możliwością wstrzymania na jego czas wykonania uchwały²⁶. Całość postępowania powinna zakończyć się przed upływem 30 dni, licząc od dnia przedłożenia, wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności lub wydania uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa, względnie umorzeniem postępowania²⁷. Po prekluzji terminu zawitego wojewoda może jedynie złożyć skargę do sądu administracyjnego, wszczynając tym samym sądową kontrolę działań administracji publicznej, o czym stanowią odpowiednio przepisy art. 93 u.s.g., art. 81 u.s.p. i art. 82c u.s.w.

²⁴ Zgodnie z art. 31 u.s.g. gminę reprezentuje wójt (burmistrz lub prezydent miasta), według art. 34 ust. 1 *in fine* u.s.p. powiat reprezentuje starosta, a zgodnie z art. 43 ust. 1 *in fine* u.s.w. województwo reprezentuje marszałek.

²⁵ Zob. art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. i art. 81 u.s.w.

²⁶ Zob. art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. i art. 82 ust. 2 u.s.w. W doktrynie i orzecnictwie ukształtował się pogląd o obowiązku zawiadomienia organu, którego uchwały postępowanie dotyczy, o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały – zob. uchwała NSA (7) z 21.10.2002 r., OPS 9/02, ONSA 2003/2, poz. 927; zob. komentarze do tych przepisów – A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, oraz B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007; B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.

²⁷ Zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 81 u.s.w.* [w:] A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, teza 12.

5. Pozycja wojewody jako organu nadzoru ogólnego w ustroju administracji rządowej

Restytucji samorządu terytorialnego na poziomie gminy (z perspektywą jego rozbudowy na inne poziomy organizacji państwa w przyszłości) towarzyszyła restytucja modelu administracji rządowej na wzór znanej z II Rzeczypospolitej administracji ogólnej²⁸. Zdawać sobie należy sprawę, że przywrócony w wyniku II reformy z pakietu tzw. reform gierkowskich z lat 70. urząd wojewody²⁹ był terenowym organem administracji państwowej, będącym jednocześnie organem wykonawczo-zarządzającym wojewódzkiej rady narodowej³⁰, tym samym zakładane z dniem pierwszych wyborów rad gmin, tj. 27.05.1990 r., zniesienie ich ustroju³¹ oznaczało zakończenie okresu funkcjonowania tego urzędu z racji braku ustrojowego oparcia i zadań do wykonania.

Z tych m.in. powodów w pakiecie ustaw przeprowadzających transformację ustroju państwa socjalistycznego w demokratyczne państwo prawne doszło do konstytucyjnego umocowania wojewody w dokonanej wówczas zmianie Konstytucji, w wyniku której art. 42a określił po raz pierwszy wojewodę jako organ administracji rządowej i potwierdził jego funkcję reprezentanta rządu w terenie³². Po

²⁸ Najpełniej oddaje go rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej (Dz.U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555 ze zm.).

²⁹ Po pierwotnym po II wojnie ustanowieniu urzędu wojewody dekretem PKWN z 21.08.1944 r. o trybie powołania administracji ogólnej I-szej i II-jej instancji (Dz.U. Nr 2, poz. 8 ze zm.) i zniesieniem go art. 33 ustawy z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130 ze zm.) na rzecz prezydiów rad narodowych, na mocy art. 1 pkt 34 ustawy z 22.11.1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 47, poz. 276) prezydium wojewódzkich rad narodowych z kolei utraciły swój charakter organów administracji na rzecz wojewody, pozostając wyłącznie organami wewnętrznymi rady.

³⁰ Potwierdza do ustroj rad narodowych ustalonych ustawą z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.) w rozdziale 11.

³¹ Na mocy art. 2 ust. 1 pkt 1 i 3 w zw. z art. 1 ustawy z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

³² W ustawie z 8.03.1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.) art. 1 pkt 3 zmienił tytuł rozdziału 5 na „Rząd i administracja”,

2 latach tzw. Mała Konstytucja z 1992 r.³³ potwierdziła funkcję wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie (art. 69 ust. 1), kierowanego, koordynowanego i kontrolowanego przez nią (art. 52 ust. 2 pkt 3), a jednocześnie podległego zwierzchnictwu służbowemu Prezesa Rady Ministrów (art. 55 ust. 2). Mimo zauważonych w praktyce samorządowej negatywnych wpływów równoległości funkcji wojewody jako organu terenowego administracji rządowej podległego naczelnym organom i organu nadzoru nad działalnością samorządową, konstrukcja ta została nie tylko powielona w reformie z 1998 r., ale wręcz wzmocniona, jako że wojewoda stał się gwarantem jednolitości państwa stanowiącej konstytucyjną zasadę od 1997 r.³⁴, wobec wszelkich obaw o przywrócenie powiatu, a przede wszystkim utworzenie dużego województwa samorządowego³⁵. Już sama reforma podziału terytorialnego, przywracając podział III-stopniowy³⁶ i redukując liczbę województw z 49 do 16, istotnie wzmocniała terytorialnie wojewodę. Konstytucja RP w art. 152 w dalszym ciągu utrzymywała pozycję wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w terenie, poddanego jej kierownictwu oraz koordynacji i kontroli (art. 146 ust. 3 i ust. 4 pkt 3). Nadto art. 171 ust. 2 Konstytucji RP podniósł do rangi konstytucyjnej funkcję wojewody jako organu nadzoru, dotąd umocowaną jedynie ustawowo w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Regulacje rangi konstytucyjnej uzupełniały regulacje ustawowe poświęcone wojewodzie i administracji rządowej w terenie. Pierwsza ustawa o wojewodzie jako organie administracji rządowej o właści-

pkt 4 dokonywał zmiany zakresu zadań Rady Ministrów, nadając art. 41 pkt 11 brzmienie mówiące o kierowaniu terenową administracją rządową, wreszcie najważniejszy z perspektywy prowadzonych tu rozważań pkt 5 dodawał do Konstytucji wspomniany art. 42a.

³³ Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

³⁴ Zob. art. 3 Konstytucji RP.

³⁵ Zob. J. Korczak, *Wdrażanie reformy administracji publicznej – próba oceny* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, t. 1, *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000, s. 104.

³⁶ Ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

wości ogólnej z 1990 r.³⁷ pozwoliła nie tylko ustanowić nową pozycję ustrojową wojewody, ale też przejść między tymi dwiema pozycjami w sposób płynny³⁸. Nowa pozycja ustrojowa wojewody przejawiała się w wielości funkcji, jakie spełniał. Był zatem przede wszystkim przedstawicielem rządu w terenie (art. 2 i rozdział 2), zwierzchnikiem administracji rządowej w województwie (art. 1a ust. 1 pkt 1) i organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 1a ust. 1 pkt 2), ponadto – organem wyższego stopnia w postępowaniach administracyjnych (art. 3). Pamiętać należy, że w latach 1990–1998 nadal funkcjonował II-stopniowy podział terytorialny państwa, mimo to powołano też rządowe organy w postaci kierowników rejonowych urzędów, którzy obok innych terenowych organów administracji specjalnej wykonywali swoje zadania na obszarze województwa (podobnie jak wojewoda o właściwości ogólnej) i których – w myśl art. 38 ustawy – wojewoda powoływał i odwoływał. Z owego podziału wynikało też funkcjonowanie ustawowej reprezentacji gmin w postaci wojewódzkich sejmików samorządowych, które co prawda – podobnie jak gminy – podlegały nadzorowi wojewody, ale też posiadały kompetencje w zakresie opiniowania kandydatów na wojewodów, oceny ich działania, a także występowania z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody z powodu zarzutu o naruszanie interesów lokalnych³⁹.

W pozycji tak wyznaczonej przepisami ustaw widoczna była dominacja układu hierarchicznego podporządkowania. Wojewoda, w myśl art. 5 ustawy z 1990 r., był powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji z uwzględnieniem wspomnianego wcześniej opiniowania kandydatury przez wojewódzki sejmik wojewódzki, jak również ewentualnej negatywnej oceny, ale praktyka dowodziła, że jednak układ relacji wewnętrznych administracji rządowej był dosyć hermetyczny, bo uchwały sejmików negatywnie opiniujące kandydatów oraz wnio-

³⁷ Ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176).

³⁸ Por. art. 55 i 56 ustawy.

³⁹ Zob. art. 77 ust. 1 pkt 7 i 8 u.s.g. w brzmieniu do 31.12.1998 r.

skujące o odwołanie wojewody nie były najczęściej uwzględniane. Ponadto zgodnie art. 41 teże ustawy Prezes Rady Ministrów nie tylko kierował działalnością wojewody jako przedstawiciela rządu, ale też wydawał mu polecenia służbowe oraz sprawował kontrolę zgodności działań wojewody z polityką rządu. Obok Prezesa Rady Ministrów nadzór nad działalnością wojewodów sprawowali także pozostali ministrowie (art. 42), a Rada Ministrów dokonywała okresowej oceny działalności wojewody w tym zakresie (art. 43). Analiza przepisów wskazuje, że relacje te nie obejmowały kompetencji wojewody jako organu nadzoru, wszystkie bowiem uprawnienia Prezesa Rady Ministrów (art. 44), ministra właściwego do spraw administracji (art. 45) i pozostałych ministrów (art. 46) dotyczyć powinny były wyłącznie spraw z zakresu administracji rządowej właściwych poszczególnym organom, nie zaś nadzoru⁴⁰.

W tym samym duchu uregulowano szczegóły ustroju terenowej administracji rządowej w nowej ustawie z 1998 r.⁴¹, która w art. 7 wymieniała funkcję przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, zwierzchnika zespolonej administracji rządowej, organu nadzoru nad całością samorządu terytorialnego (rozszerzonego o powiat i województwo), organu wyższego stopnia w ogólnej procedurze administracyjnej i reprezentanta Skarbu Państwa w zakresie wyznaczonym przepisami prawa. Zarazem nastąpiło wzmocnienie relacji między wojewodą a Prezesem Rady Ministrów rozciągnięte już na nadzór, skoro w sprawozdaniu ze swojej działalności informował premiera o skuteczności i prawidłowości wykonywania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego⁴².

⁴⁰ Zob. zarządzenie nr 41 Prezesa Rady Ministrów z 30.07.1990 r. w sprawie szczególnego trybu kontroli rozporządzeń i zarządzeń wojewodów (M.P. Nr 30, poz. 237).

⁴¹ Ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).

⁴² Zob. część IV załącznika określającego szczegółowe zasady i zakres sprawozdania do zarządzenia Nr 63 Prezesa Rady Ministrów z 16.11.1999 r. w sprawie szczególnych zasad składania przez wojewodę sprawozdania z wykonywanej działalności (M.P. poz. 540). Skuteczność ta mierzona była nie tyle liczbą wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał organów (4.1, 4.3, 4.5) oraz wniosków o wprowadzenie zarządu komisarycznego (4.7), ile liczbą rozstrzygnięć sądownoadministracyjnych niekorzystnych dla wojewody (4.2, 4.4 i 4.6).

Model ten uległ rozbudowaniu w następnej regulacji z 2009 r.⁴³ przede wszystkim przez dodanie wojewodzie funkcji kontrolnych, które w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczą co prawda jedynie zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych na podstawie ustaw lub porozumień zawartych z organami administracji rządowej (art. 28 ust. 1 pkt 2)⁴⁴.

6. Zagrożenia dla modelu nadzoru ogólnego wynikające z pozycji wojewody

W świetle powyższych regulacji wojewoda znajduje się pod silnym wpływem organów zwierzchnich: Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego w sprawach administracji publicznej, ale też pozostałych ministrów, którzy w ramach swoich uprawnień związanych z kierowaniem powierzonym im działem⁴⁵ mogą w swoim zakresie właściwości wykonywać swoje uprawnienia względem wojewody, o czym mowa w art. 9 ustawy o wojewodzie z 2009 r.

Wojewoda jest silnie powiązany z Prezesem Rady Ministrów osobowo, co wyraża się w powoływaniu i odwoływaniu wojewody przez premiera. Zwrócić należy uwagę, iż obie te czynności – powołania i odwołania – nie są oparte na żadnych kryteriach ocennych formalnych, nie są dokonywane w żadnej sformalizowanej procedurze, nie podlegają żadnej kontroli i wreszcie nie służą od nich żadne środki prawne. Jeśli zważyć, że wymagania kwalifikacyjne z art. 6 ust. 2 ustawy o wojewodzie z 2009 r. nie są zbyt wygórowane (posiadanie obywatelstwa polskiego oraz tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, niekaralność za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego i skarbowe, pełnia praw publicznych i da-

⁴³ Ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.); zwana dalej ustawą o wojewodzie z 2009 r.

⁴⁴ Co prawda rozdział 3 ustawy został bardzo ograniczony w wyniku regulacji ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092), ale wspomniany przepis obowiązuje nadal.

⁴⁵ Na podstawie przepisów ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 888 ze zm.).

wania rękojmi należytego wykonywania obowiązków oraz cieszenie się nieposzlakowaną opinią), to rzeczywista treść takiej relacji może mieć znacznie większe znaczenie, niż wynika to z przepisów. Stosunek prawno-organizacyjny łączący wojewodę z Prezesem Rady Ministrów jest stosunkiem kierownictwa, co przejawia się głównie w uprawnieniach wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy z 2009 r. (kierowanie działalnością, wydawanie wytycznych i poleceń, żądanie sporządzania sprawozdań i dokonywanie ocen okresowych pracy), ale nadto, co nie jest typowe dla relacji opartych na kierownictwie, Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności z polityką rządu. Taki nadzór sprawuje także minister właściwy do spraw publicznych, choć w jego przypadku – w odróżnieniu od premiera – przynajmniej określone są kryteria nadzoru: zgodności z prawem oraz rzetelności i gospodarności.

Wszystko to powoduje, że wojewoda jest organem umocowanym bardziej politycznie niż materialno- i formalnoprawnie, a dla sprawowania nadzoru taka zależność i taka kwalifikacja pozbawia go gwarancji obiektywizmu w ocenie działań organów jednostek samorządu terytorialnego. Jeśli zatem w praktyce samorządowej dochodzi do nałożenia się na siebie różnych układów politycznej legitymacji dla wojewody i dominujących w organach kolegialnych przedstawicieli ugrupowań politycznych oraz piastunów organów monokratycznych w gminach, to wówczas rzeczywiste inspiracje do ingerencji wojewodów w działania organów samorządowych są niejednoznaczne i nie zawsze istotnie wynikają ze stwierdzenie naruszenia przez nie prawa. Jeśli do tego uwzględnić negatywne skutki zmian w prawie urzędniczym dokonane na przełomie lat 2016 i 2017⁴⁶, to wówczas problem sygnalizowanej przeze mnie przed laty patologii nadzoru nasila się jeszcze bardziej.

⁴⁶ Zob. J. Korczak, *Sytuacja prawna osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej z perspektywy zmian w ustawie o służbie cywilnej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 284–305.

7. Wnioski *de lege lata*

Przedstawiony stan regulacji prawa samorządu terytorialnego i ustrojowego prawa administracji rządowej prowadzi do wniosku, że model nadzoru ogólnego sprawowanego przez wojewodę przyjęty w Konstytucji RP i samorządowych ustawach ustrojowych nie odpowiada konstrukcji pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego. Pozycja ta, wynikająca *explicite* z przepisów prawa, potwierdzona ukształtowanym orzecznictwem i doktryną, cechuje się gwarantowaną konstytucyjnie samodzielnością działania samorządu, tym samym ingerencja nadzorcza powinna być poddana ścisłemu reżimowi prawnemu.

Zważyć należy, że pozycja ustrojowa regionalnej izby obrachunkowej jest zgoła odmienna od pozycji wojewody jako organu nadzoru. Izba jest państwowym organem nadzoru (art. 1 ust. 1 u.r.i.o.), a nie terenowym organem administracji rządowej wykonującym m.in. funkcję organu nadzoru. Co prawda izby podlegają nadzorowi ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ale wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem i zastosowaniem jedyne go środka nadzoru, jakim jest rozwiązanie kolegium izby (art. 2 u.r.i.o.), a zatem nie może dojść do ingerencji typu personalnego, jak w przypadku wojewody. Izba jest organem kolegialnym, co przy znanych w doktrynie analizach zalet i wad kolegialności i jednoosobowości organów władzy publicznej prowadzi do konstatacji, iż jest to rozwiązanie mniej podatne na wpływy zewnętrzne – zdecydowanie trudniej wyrzucić zwłaszcza wpływ natury czysto osobistej, łącznie z nakłanianiem do zachowań niezgodnych z prawem (np. korupcyjnych), skoro rozstrzygnięcia zapadają w głosowaniu⁴⁷. Jak podkreśla się w doktrynie, członkowie izby są „niezawisli i podlegają jedynie ustawom, co wyklucza możliwość wpływania organów nadzoru na sposób wykonywania” zadań w zakresie czynności nadzoru i kontroli⁴⁸.

⁴⁷ Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.r.i.o. uchwały kolegium izby zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 1/2 liczby członków kolegium.

⁴⁸ Por. R. Stasiński, *Pozycja ustrojowa regionalnych izb obrachunkowych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006/4, s. 43.

Zwrócić należy też uwagę na wymagania kwalifikacyjne o charakterze merytorycznym stawiane kandydatom⁴⁹, dotyczące wykształcenia (magisterskie studia prawnicze, administracyjne, ekonomiczne) lub ewentualnego posiadania stopnia naukowego z wymaganych dziedzin wiedzy, a także doświadczenia zawodowego (co najmniej czteroletni staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych) i co należy podkreślić – bez względu na to, czy dotyczy to członkostwa etatowego czy pozaetatowego. Ich zestawienie z wymaganiami stawianymi kandydatowi na wojewodę nie wypada korzystnie dla potencjalizacji fachowości wojewody jako organu nadzoru. Oczywiście można podnieść argument, iż korzysta on z pomocy swojego urzędu wojewódzkiego, ale zwrócić należy uwagę, że po wspomnianych zmianach przepisów dotyczących zatrudnionej w nim służby cywilnej gwarancji odpowiedniego poziomu przygotowania do wykonywania czynności nadzoru też nie ma⁵⁰.

Spełnienie wymogów jest weryfikowane nie tylko formalnie przez badanie dokumentacji kandydata⁵¹, ale przede wszystkim w trakcie konkursu, kiedy zgodnie z jego charakterem dochodzi do konkuren-

⁴⁹ Pomijam tak oczywiste, jak pełna zdolność do czynności prawnych, obywatelstwo polskie, pełnia praw publicznych i niekaralność za przestępstwa popełnione z winy umyślnej – art. 15 ust. 8 pkt 1, 2 i 5 u.r.i.o., choć nie sposób nie zauważyć, że przepis art. 6 ust. 2 ustawy o wojewodzie z 2009 r. nie tylko nie wymienia pełni zdolności do czynności prawnych, ale też w zakresie niekaralności odnosi ją do węższego zakresu przestępstw, bo jedynie ściganych z oskarżenia publicznego.

⁵⁰ Chodzi zwłaszcza o wyższe stanowiska z rozdziału 4 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1559), które są związane z zajmowaniem stanowisk dyrektorów wydziałów nadzoru, bo w orzecznictwie przyjęto dopuszczenie tychże dyrektorów do występowania w imieniu wojewody jako wydających w jego imieniu rozstrzygnięcia nadzorcze. Przy obecnym ich obsadzeniu w drodze powołania bez żadnej wstępnej formalnej weryfikacji, która do stycznia 2016 r. miała miejsce w stosowanym trybie konkursowego naboru na te stanowiska, a także braku wymogów kwalifikacyjnych dostosowanych do stanowiska związanego z nadzorem (art. 53 ust. 1 pkt 1 ogranicza się do wskazania tytułu magisterskiego lub równorzędnego, co jest niewystarczające), nie można mieć pewności, że brak przygotowania wojewody do fachowego wykonywania nadzoru zyska wsparcie urzędnicze.

⁵¹ Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23.04.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członka kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz.U. Nr 130, poz. 1396 ze zm.) do zadań komisji konkursowej należy rozstrzygnięcie o dopuszczeniu albo odmowie dopuszczenia kandydata do udziału w konkursie.

cji między jego uczestnikami, co pozwala zakładać, iż ostatecznie do kolegium przyjmowani są najlepsi z nich. W wyniku postępowania konkursowego przewodniczący komisji konkursowej przedstawia listę kandydatów na członka wyłonioną w wyniku głosowania zwykłą większością głosów do zaopiniowania kolegium izby (art. 15a ust. 8 i 11 u.r.i.o.), co odbywa się w głosowaniu tajnym i na tej podstawie prezes izby wnioskuje o powołanie przez Prezesa Rady Ministrów (art. 15 ust. 2 u.r.i.o.). Podobny przebieg ma powołanie prezesa izby przez Prezesa Rady Ministrów (art. 16 u.r.i.o.)⁵².

Niezależność członków kolegium izby polega też na zasadach dotyczących okresu członkostwa, jako że członkowie etatowi powoływani są bezterminowo, a pozaetatowi – na kadencję sześcioletnią (art. 15 ust. 5 i 6 u.r.i.o.), podobnie jak prezes izby (art. 16 ust. 10 u.r.i.o.). Przy czym odwołanie zarówno członka niekadencyjnego, jak i prezesa oraz członka kadencyjnego przed upływem kadencji może nastąpić jedynie w przypadkach ściśle określonych w art. 15 ust. 9 i art. 16a ust. 1 u.r.i.o. Przesłanki te sprowadzają się do stanów i zachowań niezwiązanych z oceną funkcjonowania członka i prezesa izby w zakresie wykonywanych czynności w ramach sprawowanego nadzoru⁵³.

W konfrontacji zatem wojewody z regionalną izbą obrachunkową jako organów nadzoru dostrzegamy zdecydowanie większy profesjonalizm izby oraz zdecydowanie większą jej niezależność od jakichkolwiek nacisków. Podkreślić należy przy tym znacznie szerszy zakres nadzoru sprawowanego przez wojewodę w stosunku do tego, jaki sprawuje regionalna izba obrachunkowa.

⁵² Szczegóły postępowania konkursowego określa rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19.01.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej (Dz.U. Nr 10, poz. 93).

⁵³ Por. A. Babczuk, *Komentarz do art. 15 [w:] Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.

8. Wnioski *de lege ferenda*

Przeprowadzone analizy uzasadniają, w moim przekonaniu, postawioną w tytule artykułu tezę o potrzebie rewizji dotychczasowego modelu ogólnego nadzoru. Należałoby rozpatrzyć możliwość zastąpienia wojewody innym organem, który zajmowałby się wyłącznie sprawowaniem nadzoru (podobnie jak w przypadku regionalnych izb obrachunkowych), posiadał wymagane do tego kwalifikacje zawodowe zapewniające profesjonalizm, a tym samym – większy obiektywizm rozstrzygnięć nadzorczych. Jego pozycję ustrojową cechowałaby większa stabilizacja oraz brak możliwości oddziaływania czynnika politycznego na wykonywane czynności.

Bibliografia:

- Babczuk A., *Komentarz do art. 15 [w:] Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010
- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie konstytucyjnym [w:] Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007
- Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, ST 1998/9
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Korczak J., *Przejawy patologii w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009
- Korczak J., *Sytuacja prawna osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej z perspektywy zmian w ustawie o służbie cywilnej [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016

- Korczak J., *Wdrażanie reformy administracji publicznej – próba oceny* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Opole 2000
- Korczak J., *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych* [w:] *Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, red. T. Kocowski, M. Błażewski, M. Raduła, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016/106, Wrocław 2016
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007
- Skotnicki K., *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986/36
- Stasikowski R., *Pozycja ustrojowa regionalnych izb obrachunkowych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006/4
- Szewc A., *Komentarz do art. 81 u.s.w.* [w:] A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007
- Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, ST 1998/9
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002