

Dz.U. 1994 Nr 113 poz. 551**UCHWAŁA****TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO****z dnia 5 października 1994 r.
(Sygn. akt W. 1/94)**

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 77 ust. 1 i 3, 85 ust. 1, 86, 90 ust. 1 i 2, 96 ust. 1 i 2, 97 ust. 1-3 i art. 98 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) w związku z art. 99 ust. 1 tej ustawy oraz w związku z art. 2 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1, art. 17, 18 i 19 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.) i w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan Jaworski - sprawozdawca
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzcński
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniach 20 września i 5 października 1994 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.) wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 77 ust. 1 i 3, art. 85 ust. 1, art. 86, art. 90 ust. 1, art. 96 ust. 1 i 2, art. 97 ust. 1 – 3 i art. 98 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) w związku z art. 99 ust. 1 tej ustawy oraz w związku z art. 2 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1 art. 17, 18 i 19 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.) oraz w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428), w szczególności przez wyjaśnienie:

1) czy zadania sejmiku samorządowego, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 7-10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) oraz w art. 15 ust. 1 i 2 i 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428) należą do działalności komunalnej objętej nadzorem w rozumieniu przepisów art. 85-99 rozdziału 10 ustawy o samorządzie terytorialnym;

2) czy uchwała sejmiku samorządowego w przedmiocie zgody na zbycie mienia komunalnego podjęta na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 5 i art. 45 ust. 2 oraz w przedmiocie rozwiązania zarządu gminy podjęta na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 6 i w trybie określonym w art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) podlega nadzorowi o jakim mowa w art. 85 tej ustawy;

3) czy środki nadzoru wymienione w art. 96 ust. 1 i 2 oraz art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) mają zastosowanie do – odpowiednio – sejmiku samorządowego (art. 96 ust. 1) i do prezydium sejmiku samorządowego (art. 96 ust. 2 w zw. z art. 77 ust. 3 tej ustawy);

4) czy organem nadzoru nad działalnością komunalną sejmiku samorządowego w sprawach innych niż wymienione w art. 86 zdanie drugie, art. 96 ust. 1 i art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) jest wojewoda czy Prezes Rady Ministrów;

5) czy uchwała Sejmu o rozwiązaniu rady gminy podjęta w trybie określonym w art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) jest rozstrzygnięciem organu nadzoru nad działalnością komunalną i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego;

6) czy sejmikowi samorządowemu służy skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 98 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) na rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte w stosunku do czynności sejmiku samorządowego, w tym na uchwałę Sejmu o rozwiązaniu sejmiku samorządowego, podjętą w trybie art. 96 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1 tej ustawy.

ustalił:

1. Działalność sejmiku samorządowego i jego organów podlega tylko nadzorowi sprawowanemu na podstawie kryterium zgodności z prawem określonymu w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499, z 1993 r. Nr 17, poz. 78 oraz z 1994 r. Nr 86, poz. 397).

2. Organem nadzoru nad działalnością sejmiku samorządowego i jego organów jest Prezes Rady Ministrów.

3. Do sejmiku samorządowego mają odpowiednie zastosowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie terytorialnym środki nadzorcze:

- obowiązek przedstawienia w ciągu 7 dni od daty podjęcia uchwały sejmiku lub jego organów (art. 90 ust. 1),

- stwierdzenie nieważności sprzecznej z prawem uchwały sejmiku lub jego organów (art. 91 ust. 1),

- wstrzymanie wykonania uchwały objętej postępowaniem nadzorczym (art. 91 ust. 2),

- skarga do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały sejmiku samorządowego lub jego organów (art. 93 ust. 1),

- orzeczenie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4), bądź o niezgodności uchwały z prawem (art. 94 ust. 2).

4. W razie powtarzającego się naruszania przez sejmik konstytucji lub ustaw Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może w drodze uchwały rozwiązać sejmik samorządowy. Rozwiązanie sejmiku jest równoznaczne z rozwiązaniem jego organów. Uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do wyznaczania osoby pełniącej funkcję rozwiązanych organów nie ma zastosowania.

5. Rozstrzygnięcia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów wobec sejmiku samorządowego i jego organów podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

6. Uchwała Sejmu o rozwiązaniu sejmiku samorządowego nie podlega zaskarżeniu.

Uzasadnienie

I

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 77 ust. 1 i 3, 85 ust. 1, 86, 90 ust. 1, 96 ust. 1 i 2, 97 ust. 1 – 3 i art. 98 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) w związku z art. 99 ust. 1 tej ustawy oraz w związku z art. 2 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1, 17, 18 i 19 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.) oraz w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428).

Wnioskodawca w uzasadnieniu swojego wniosku podnosi szereg wątpliwości wynikających z ustrojowego usytuowania sejmiku samorządowego, które wymagają ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Wnioskodawca powołując się na ustawowe rozwiązania przedstawia różne możliwe kierunki wykładni wskazanych przezeń przepisów.

Wnioskodawca powołując się na przepisy art. 76–78 ustawy o samorządzie terytorialnym stwierdza, iż sejmik samorządowy jest wspólną reprezentacją gmin z obszaru województwa, wyłonioną w drodze wyboru delegatów przez rady gmin. Do zadań sejmiku

należą uprawnienia dotyczące działalności samorządowej bezpośrednio związane z działalnością organów samorządu terytorialnego, jak i uprawnienia odnoszące się do działalności organów administracji rządowej. Do pierwszej grupy, zdaniem Wnioskodawcy, należą zadania określone w art. 77 ust. 1 pkt 1 – 6 ustawy o samorządzie terytorialnym, stanowiące – istotne zadania z zakresu działalności komunalnej w rozumieniu art. 85 w zw. z art. 99 ust. 1 tej ustawy. Do tej grupy zadań można zaliczyć wymienioną w art. 77 ust. 1 pkt 11 tej ustawy kompetencję do powoływania członków kolegium odwoławczego. Wśród tych zadań wnioskodawca wyróżnia zadania władcze wymienione w art. 77 ust. 1 pkt 4-6 tej ustawy, które obejmują jednocześnie uprawnienia nadzorcze wobec organów gminy. Do drugiej grupy należą uprawnienia określone w art. 77 ust. 1 pkt 7-10 ustawy o samorządzie terytorialnym, art. 17 -19 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz w art. 15 ust. 6 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Wśród tych zadań tylko uprawnienie do powoływania i odwoływania członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej ma charakter stanowiący. Pozostałe uprawnienia wchodzą w zakres reprezentacji interesów gmin i polegają na reprezentowaniu, opiniowaniu i wnioskowaniu. Na tle tych uregulowań wnioskodawca dostrzega takie istotne wątpliwości:

a) czy działalnością komunalną sejmiku samorządowego w rozumieniu przepisów rozdziału 10 w związku z art. 99 ust. 1 ustawy są tylko uprawnienia, które bezpośrednio dotyczą działalności innych organów i jednostek samorządu terytorialnego, czy również te, które najogólniej mówiąc należą do sfery współdziałania sejmiku z innymi organami państwowymi (rządowa administracja ogólna, administracja specjalna – regionalne izby obrachunkowe), a w związku z tym, czy o charakterze działalności komunalnej sejmiku samorządowego w rozumieniu przepisów rozdziału 10 decyduje wyłącznie strona podmiotowa (czynność podjęta przez sejmik, jak reprezentanta gmin), czy również przedmiot podejmowanej czynności (np. zbycie mienia komunalnego, rozwiązanie zarządu gminy, opiniowanie kandydatów na wojewodę itp.),

b) czy przedmiotem nadzoru nad sejmikiem w rozumieniu art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym są tylko te czynności sejmiku, które mają charakter władczy, wiążący, stanowiący, czy również takie, które tego charakteru nie mają.

Wnioskodawca zauważa, że z przepisów art. 77 ust. 1 jak też z art. 45 ust. 2 i 96 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym można wnosić, że wewnątrz systemu samorządu terytorialnego sejmik samorządowy jest w zakresie tam określonym organem nadzoru nad organami gmin i instytucjami komunalnymi na obszarze województwa.

Wnioskodawca, analizując przepis art. 86 wyżej powołanej ustawy wnioskodawca zastanawia się, czy sejmik samorządowy w sprawach, w których sam pełni rolę organu nadzoru nad gminami podlega także poprzez art. 99 ust. 1 tej ustawy nadzorowi ze strony organów wymienionych w art. 86 tj. Prezesa Rady Ministrów, wojewody i regionalnej izby obrachunkowej. A zatem czy uchwała sejmiku o wyrażeniu zgody na zbycie mienia komunalnego wobec sprzeciwu wojewody (art. 45 ust. 2 i 77 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie terytorialnym) oraz uchwała sejmiku o odmowie rozwiązania zarządu gminy (art. 96 ust. 2 i 77 ust. 1 pkt 6) mogą być przedmiotem czynności nadzorczych, o których mowa w przepisach art. 81, 93, 95 ustawy o samorządzie terytorialnym.

W związku z tym wyłania się kolejne zagadnienie, który z organów nadzoru wymienionych w art. 86 – w sprawach, w których uchwały sejmiku podlegają nadzorowi w trybie art. 85 ustawy o samorządzie terytorialnym – jest uprawniony do podjęcia czynności nadzorczych, o jakich mowa w rozdziale 10 tej ustawy. Niewątpliwe są tutaj zdaniem wnioskodawcy jedynie kompetencje regionalnej izby obrachunkowej w sprawach budżetowych oraz kompetencje Prezesa Rady Ministrów i wojewody w sprawach określonych w art. 96 i 97 ustawy o samorządzie terytorialnym. Poza tymi przepisami z innych przepisów rozdziału 10 dot. nadzoru nad działalnością komunalną nie wynika wprost jaki jest podział zadań nadzorczych pomiędzy wojewodą, a Prezesem Rady Ministrów.

Wnioskodawca podnosi, iż całkowicie uprawniony jest pogląd, że organem nadzorczym nad sejmikiem jest z zasady – poza przypadkami określonymi w ustawie – Prezes Rady Ministrów. Sejmik samorządowy jest usytuowany na szczeblu wojewódzkim, ma zatem pozycję równorzędną wojewodzie, a nadto zarówno sejmik, jak też wojewoda mają obowiązek wzajemnego współdziałania w sprawach województwa. Nie może zatem wojewoda pełnić funkcji nadzorczych wobec sejmiku, chyba, że wynika to z wyraźnego przepisu ustawy.

Takie unormowanie zawiera ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, która w art. 2 stanowi, iż wojewoda jest na obszarze województwa przedstawicielem rządu i że wojewoda wykonuje nadzór nad organami samorządu terytorialnego w trybie i granicach określonymi innymi ustawami.

Zdaniem wnioskodawcy można przyjąć także pogląd, iż jeżeli ustawy wyraźnie nie przekazują uprawnień nadzorczych nad organami samorządu terytorialnego innym organom, to organem tego nadzoru jest wojewoda. Prezes Rady Ministrów może natomiast pełnić czynności nadzorcze tylko w przypadkach wyraźnie ustawowo wskazanych. Wynika z tego, iż jeśli określone czynności sejmiku samorządowego podlegają nadzorowi organów administracji rządowej, to w oparciu o przepis art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym można przyjąć, że organem tego nadzoru jest wojewoda, chyba że co innego wynika z wyraźnego przepisu ustawy.

Wnioskodawca przytacza jeszcze jedno stanowisko na zobrazowanie swoich wątpliwości.

Art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym wymienia tylko organy nadzoru nad działalnością komunalną. Nie jest to pełny katalog organów nadzorczych. Usytuowany także w rozdziale 10 omawianej ustawy przepis art. 96 ust. 1 uprawnia Sejm do rozwiązania rady gminy, zaś wedle art. 96 ust. 2 czynności nadzorcze wobec zarządu gminy należą do wojewody i sejmiku samorządowego.

W związku z powyższym wnioskodawca podnosi problem pozycji Sejmu w zakresie działalności nadzorczej. Przepis art. 96 ust. 1 uprawnia bowiem Sejm do podjęcia w sytuacji określonej w tym przepisie – na wniosek Prezesa Rady Ministrów uchwały o rozwiązaniu rady gminy. Na tle konstytucyjnej roli Sejmu i jego pozycji ustrojowej, przy uwzględnieniu zasady podziału władz i zasady sądowej ochrony samodzielności gmin wnioskodawca stawia problem charakteru rozstrzygnięcia Sejmu (czy jest to środek nadzoru) i jego zaskarżalności do sądu administracyjnego.

Bardzo niejasno przedstawia się zdaniem wnioskodawcy – w świetle przepisów art. 98 i 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym – uprawnienie sejmiku samorządowego do ochrony sądowej wobec działań nadzorczych. W związku z tym wnioskodawca podnosi problem, czy ustanowiona w art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym zasada ochrony sądowej samodzielności gmin odnosi się również do sejmiku samorządowego, jako wspólnej reprezentacji gmin w województwie. W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia tego zagadnienia wnioskodawca podnosi kolejne pytania, a mianowicie czy w oparciu o przepis art. 99 ust. 1 wyżej powoływanej ustawy Sejm może rozwiązać sejmik samorządowy w trybie art. 96 ust. 1 oraz czy na taką uchwałę Sejmu przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

W konkluzji Wnioskodawca podnosi, iż wszystkie przedstawione we wniosku zagadnienia są kontrowersyjnie prezentowane w piśmiennictwie prawniczym (powołuje przy tym przykłady tej literatury fachowej) budzą poważne wątpliwości i wywołują rozbieżności poglądów i stanowisk w praktycznej działalności organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego, wywołując spory dochodzące do NSA. Prezes NSA przytacza przykład zawisłej przed tym sądem sprawy ze skargi Sejmiku Samorządowego w Siedlcach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Siedleckiego stwierdzającego nieważność uchwały Sejmiku w sprawie zaopiniowania kandydata na Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

2. Prokurator Generalny przedstawił w tej sprawie następujące stanowisko: Wnioskodawca przytaczając liczne wątpliwości interpretacyjne uchylił się w zasadzie od wypowiedzi, jakie rozumienie badanych przepisów zdaje się być najbardziej poprawne, jak też nie przytoczył informacji, w jaki sposób orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego rozwiązywało te problemy w okresie ponad trzech lat obowiązywania ustawy. Zdaniem Prokuratora Generalnego tak sformułowany wniosek nasuwa istotne trudności w zajęciu stanowiska, a także wywołuje wątpliwości co do poprawności wniosku. Poddane wykładni przepisy mogą bowiem występować w różnych konfiguracjach i w zależności od konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej może skutkować odmienne odczytywanie przepisu niż to zostało ustalone przez Trybunał Konstytucyjny. Podnosząc wyjątkową pozycję wykładni Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny podnosi brak powściągliwości wnioskodawcy w formułowaniu zakresu wniosku zmierzającego w istocie do uzyskania wykładni całego zespołu przepisów, posiadającej walor swego rodzaju legalnego komentarza części ustawy.

Prokurator Generalny przechodząc do meritum wniosku Prokurator Generalny prezentuje szereg uwag ogólnych. Podkreśla przede wszystkim, że przepisy Rozdziału 5 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym sytuują samorząd terytorialny w systemie ustrojowo-prawnym Państwa, jako jego istotną część składową. Dla kierunku wykładni przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym istotne znaczenie ma przepis art. 74 Ustawy Konstytucyjnej przewidujący szeroką samodzielność samorządu terytorialnego oraz ograniczający nadzór do przypadków ściśle określonych ustawą. Przepis ten z jednej strony ogranicza rozszerzającą wykładnię pojęcia nadzoru, z drugiej zaś w połączeniu z konstytucyjną normą podmiotowości i samodzielności gmin stanowi przesłankę do daleko idącej ochrony prawnej działalności gmin.

Jego zdaniem na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym dla wykładni przepisów objętych wnioskiem istotne znaczenie mają także przepisy art. 2, art. 6, art. 18, art. 51 i art. 87 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz fakt wyłaniania organów gminy w drodze demokratycznych wyborów. Dla rozstrzygnięcia tego problemu mają istotne znaczenie złożone relacje między samorządem, a Sejmem, organami administracji rządowej oraz regionalnymi izbami obrachunkowymi. Trudności interpretacyjne pogłębia brak ustawowej definicji „działalności komunalnej”. Przez to pojęcie na ogół – na podstawie źródeł słownikowych – rozumie się, że „komunalny” to tyle co municypalny, miejski, podlegający samorządowi miejskiemu. W szerszym ujęciu to różnego rodzaju działalność, zawsze związana z samorządem terytorialnym wykonującym zadania publiczne. Prokurator Generalny podziela także pogląd wnioskodawcy o niejasnym uregulowaniu w ustawie funkcji nadzorczych. Posiadają je organy o różnym charakterze, randze i znaczeniu w systemie organów państwowych i samorządowych, a niektóre z nich nie mieszczą się w systematyce przepisów rozdziału 10, jeśli przyjąć, że w stosownie do art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym od wszystkich rozstrzygnąć organu nadzorczego oraz niektórych stanowisk tych organów służy skarga do NSA.

Zdaniem Prokuratora Generalnego te argumenty wskazujące na wieloznaczność i niejasność całego zespołu przepisów objętych wnioskiem przemawiają za poglądem, iż przedmiotem jego stanowiska może być tylko ogólne odniesienie się do pytań sformułowanych przez wnioskodawcę. Trudno bowiem różnorodność zagadnień występujących w różnych konfiguracjach na tle tych przepisów analizować hipotetycznie. Odnosząc się do kolejnych, konkretnych zagadnień postawionych przez wnioskodawcę Prokurator Generalny na poparcie swojego stanowiska prezentuje następujące argumenty:

- zadania sejmików określone w art. 77 ust. 1 pkt 7-10 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz w art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych mają cechy działalności komunalnej, nie podlegają jednak nadzorowi organów wymienionych w rozdziale 10. Zadania te nie mają charakteru rozstrzygającego, a głównie ocenny. Mieszczą się one w grupie zadań sejmiku polegających na reprezentowaniu gmin i ich interesów w stosunku do administracji państwowej. Opiniowanie spraw i kandydatów należy do tych zadań. Sejmik nie jest podstawowym organem gminy, stąd jego kompetencje i kompetencje organów nadzorczych nie powinny być wykładowe rozszerzające. Za takim poglądem przemawia brzmienie art. 87 przewidywanego wkraczania organów nadzoru w działalność komunalną w sytuacjach określonych ustawami, a takich przepisów umożliwiających zaskarżenie omawianych czynności sejmików brakuje,

- zadania sejmiku określone w art. 77 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 45 ust. 2 oraz w art. 77 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym polegające w pierwszym przypadku na wyrażeniu przez Sejmik zgody (jeżeli wojewoda wyrazi sprzeciw) na zmiany przeznaczenia oraz zbycia przez gminę niektórych nieruchomości oraz niektórych przedmiotów o szczególnej wartości kulturalnej i innych składników mienia zaś w drugim przypadku na podejmowaniu uchwał w sprawie rozwiązania zarządu gminy na wniosek wojewody z powodu naruszenia przepisów konstytucyjnych i innych ustaw – jakkolwiek głęboko ingerują w działalność podstawowych organów gmin, to nie mogą być poddane nadzorowi o którym mowa w art. 85 ustawy o samorządzie terytorialnym, gdyż są wykonywane przez sejmiki w ramach sprawowanego przez nie nadzoru nad działalnością gmin. Poddanie czynności nadzorczych dalszemu nadzorowi w tym samym trybie byłoby przeciwne zasadzie racjonalnego stanowienia prawa. Dodatkowym argumentem

wzmacniającym tę tezę jest okoliczność, iż stosownie do art. 85 ustawy o samorządzie terytorialnym organem nadzoru byłby wojewoda, na którego wniosek sejmik podejmuje uchwałę o rozwiązaniu zarządu. Natomiast Sejm i Prezes Rady Ministrów mają kompetencje nadzorcze ściśle określone w ustawie. Prezes Rady Ministrów podejmuje działania w przypadkach określonych w art. 86, 96 ust. 1 i art. 97, zaś Sejm w sytuacji określonej w art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym,

- przytoczona wyżej argumentacja a zwłaszcza treść art. 87 ustawy o samorządzie terytorialnym przemawiają przeciwko możliwości przyjęcia jednolitej zasady, że środki prawne podejmowane na podstawie art. 96 ust. 1 i 2 oraz art. 97 wyżej powołanej ustawy mogą być stosowane odpowiednio wobec sejmiku i jego prezydium. Sejmik pełni różne funkcje wobec gmin m.in. jako ich reprezentant i organ nadzoru. Skoro zatem w treści art. 96 i 97 wyraźnie pominięto sejmiki, to nie można domniemywać, że Sejm może rozwiązać sejmik z powodów i podobnie jak radę gminy. Sprzeczna z konstytucją i ustawami działalność sejmiku może być dyscyplinowana w inny sposób. Sejmik składa się bowiem z delegatów rad gmin, które mogą odwoływać swoich przedstawicieli w sejmiku. Przepisy art. 96 ust. 1 i 2 są przepisami szczególnymi i nie mogą być wykładane rozszerzająco. Argumentacja powyższa odnosi się także do prezydium sejmiku. Prezydium ma funkcje subsydiarne wobec sejmiku. Jego działania są swego rodzaju emanacją uprawnień sejmiku,

- przepisy rozdziału 10 ustawy o samorządzie terytorialnym niejednolicie określają organy nadzoru. Obok wiodącego art. 86 wymieniającego wprost Prezesa Rady Ministrów, wojewodę i regionalne izby obrachunkowe, art. 96 ust. 1 i 2 w konkretnych sytuacjach przyznaje takie uprawnienia Sejmowi i sejmikowi samorządowemu. Okoliczność umieszczenia kompetencji Sejmu i sejmiku w rozdziale o nadzorze sama przez się nie stwarza wystarczających przesłanek do zaliczenia ich do organów nadzoru w ścisłym tego słowa znaczeniu, a nade wszystko do traktowania ich rozstrzygnięć jako podlegających zaskarżeniu do NSA. Przeciwko zaliczeniu ich do organów nadzoru przemawia charakter prawno-ustrojowy tych organów i incydentalność ich działania – tylko na wniosek innych organów, gdy stwierdzono powtarzające się naruszenie przepisów konstytucyjnych lub ustaw. Przeciwko odmiennemu potraktowaniu tych organów przemawia powoływana już regulacja art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, która stanowi, iż wojewoda jest na obszarze województwa przedstawicielem rządu oraz że wykonuje nadzór nad organami samorządu terytorialnego w trybie i granicach określonych ustawami. Przepis ten wyjaśnia także inną wątpliwość wnioskodawcy, a mianowicie czy organem nadzoru w innych sprawach niż wymienione w art. 86 zd. 2. Art. 96 ust. 1 i art. 97 ustawy o samorządzie terytorialnym jest Prezes Rady Ministrów, czy wojewoda. Z analizy przepisów ustawy wynika, że tam gdzie imiennie nie wskazano organu nadzoru, a sprawa podlega nadzorowi rządowej administracji ogólnej, tym organem jest wojewoda,

- problematyka zaklasyfikowania przepisu art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym do przepisów o nadzorze, a zwłaszcza możliwość zaskarżenia uchwały Sejmu nasuwa poważne wątpliwości. Nadzór wynikający z tego przepisu jest nadzorem szczególnym i dotyczy sytuacji wyjątkowych. W hierarchii organów państwowych Sejm jest usytuowany na czołowym miejscu, jest organem wybieralnym, dysponującym suwerennymi uprawnieniami. Jego ingerencja – tylko na wniosek – dotyczy także organu wybieralnego w zakresie szczególnie ważnym dla konstytucyjnego porządku prawnego. Sejm występuje tutaj – jak się wydaje – jako organ sprawujący zwierzchni nadzór nad organami samorządu terytorialnego, którego członkowie wybierani są podobnie jak Sejm w drodze demokratycznych wyborów.

Stąd też aby można przyjąć, że uchwała rozwiązująca radę gminy podlega zaskarżeniu przepis ustawy wyraźnie musiałby taką możliwość przewidywać,

- konstrukcja ostatniego pytania jest niejasna. Na tle przepisów art. 96 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1 oraz art. 96 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym skonstruowano pytanie, czy sejmikowi przysługuje prawo zaskarżenia rozstrzygnięć Sejmu. Do pozycji Sejmu względem organów samorządowych odniesiono się w punkcie poprzednim. Zmiana konfiguracji prawnej nie uzasadnia poglądu o możliwości zaskarżenia uchwały Sejmu do NSA. Nie ma natomiast przeszkód prawnych do zaskarżenia rozstrzygnięć związków i porozumień komunalnych wydanych w związku z działalnością komunalną. Przepis art. 99 ust. 1 stanowi, że przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się tylko odpowiednio do sejmików oraz związków i porozumień komunalnych. Odpowiednie stosowanie jakichś przepisów zakłada stosowanie ich wówczas, gdy właściwe przepisy (bliższe) dotyczące regulowanej materii nie normują jej, a właściwe stosowanie ich wymaga posłużenia się innymi odpowiednimi przepisami. W związku z tym jednolite udzielenie odpowiedzi na pytanie wnioskodawcy grozi niebezpieczeństwem niedostosowania wykładni do poszczególnych sytuacji jakie mogą wynikać na tle ich stosowania.

Prokurator Generalny w konkluzji podkreśla, iż analiza całości problematyki dotyczącej nadzoru nad działalnością komunalną prowadzi do ogólnego wniosku, iż przepisy te są wewnętrznie niespójne, a literatura przedmiotu sygnalizuje liczne wątpliwości interpretacyjne oraz luki, co zdaje się uzasadniać pogląd o celowości przekazania przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedniej sygnalizacji Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Trybunał Konstytucyjny zasięgnął w tej sprawie opinii prof. dr hab. Mariana Zdyba.

Stanowisko biegłego sprowadza się do następujących konkluzji:

1. Samorząd terytorialny jest elementem ładu publicznego państwa, a istotę tego ładu i podstawowe jego wyznaczniki określa ustanowiony przez to państwo porządek prawny. Ład publiczny to także ład w podziale zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, które mogą być realizowane przez różne organy i organizacje. Samorząd terytorialny (organy gminy) oraz jego wojewódzka reprezentacja (sejmik samorządowy) realizuje tylko część zadań lokalnych, inne zadania realizują między innymi organy administracji rządowej. Ustawodawca decyduje o tym, kto ma realizować określone zadania o znaczeniu lokalnym. W związku z tym mogą występować przesunięcia między organami samorządu, a organami rządowymi w zakresie kompetencji do rozwiązywania tych spraw. W tej sytuacji jedynym kryterium określenia pojęcia działalności sejmiku samorządowego jest kryterium podmiotowe. Przy takim założeniu działalnością komunalną będą wszelkie działania podejmowane w ramach zadań i kompetencji, które dla sejmiku określiła ustawa o samorządzie terytorialnym i inne ustawy. Każda więc czynność podjęta przez sejmik jako reprezentację gmin z danego województwa w granicach jego kompetencji jest działalnością komunalną. Chodzi tu zarówno o działanie faktyczne, jak i prawne, bez względu na to, czy dotyczą działalności innych organów i jednostek samorządu terytorialnego, czy też polegają na ocenie, uzgodnieniu, wyrażeniu opinii, współdziałaniu itd. z innymi organami państwa spoza sfery samorządu terytorialnego. Pojęcie działalności komunalnej nie musi się łączyć ściśle z pojęciem nadzoru. Nadzór i

wszelkie służące jego realizacji środki prawne mają przede wszystkim zabezpieczać przed tym, aby w wyniku działalności komunalnej nie dochodziło do naruszenia prawa.

2. Jakkolwiek w doktrynie nie ma uniwersalnego poglądu co do pojęcia nadzoru, to należy przyjąć, iż polski ustawodawca opowiedział się za nadzorem sprawowanym przez organy rządowej administracji publicznej. Podobne rozwiązania mają zastosowanie w innych państwach (np. RFN, Austria, Finlandia, Belgia, Francja). Podobny model nadzoru był zastosowany w okresie II Rzeczypospolitej.

Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych chroni samodzielność gminy wobec ingerencji organów zewnętrznych jakimi są wobec tych organów samorządu terytorialnego organy administracji rządowej. W tej sytuacji pominięcie wśród organów nadzoru Sejmu i sejmiku samorządowego nie jest rezultatem luki w prawie, czy niespójności przepisów prawnych, które można byłoby wyeliminować w drodze wykładni, ale skutkiem przyjęcia takiej formuły organu nadzorczego.

3. Należy wyraźnie rozdzielić zadania władcze sejmiku samorządowego (stanowiące, rozstrzygające, wiążące) od zadań niewładczych (ocennych, opiniodawczych), które nie rodzą skutków prawnych. Zadania niewładcze sejmiku są dominujące.

4. Środki nadzorcze mogą być stosowane tylko do działań władczych i do działań podejmowanych w zakresie tzw. współkompetencji.

5. Jedynym kryterium kontroli działalności komunalnej sejmiku samorządowego jest kryterium zgodności z prawem (art. 85 ust. 1 u.s.t.).

6. W przypadku zaistnienia działań władczych sejmiku, organem nadzoru nad działalnością komunalną sejmiku jest wojewoda stosownie do art. 2 ust. 2 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, o ile inne przepisy wyraźnie nie przekazują tych uprawnień nadzorczych innym organom tj. Prezesowi Rady Ministrów, bądź regionalnej izbie obrachunkowej.

7. Drastyczne środki wobec rady gminy (rozwiązanie rady gminy przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów – art. 96 ust. 1 u.s.t.) i zarządu gminy (rozwiązanie zarządu gminy przez sejmik samorządowy na wniosek wojewody) nie są sensu stricto środkami nadzoru nad działalnością komunalną, a środkami represywnymi i dyscyplinującymi. Są następstwem negatywnej z punktu widzenia prawa oceny ogólnej działalności organów gminy. Wnioski Prezesa Rady Ministrów lub wojewody muszą być poparte konkretnymi przykładami przejawów takiej działalności tj. rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, regionalnej izby obrachunkowej oraz orzeczeń NSA potwierdzających nieważność uchwał organów gminy lub wydanie uchwał z naruszeniem prawa. Rozstrzygnięcia Sejmu i sejmiku samorządowego odnoszą się zatem do organów dopuszczających się wielokrotnego naruszenia Konstytucji i ustaw.

8. Skoro sądowo-administracyjnej kontroli podlegają rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru to z przytoczonych wyżej względów na rozstrzygnięcia Sejmu i sejmiku samorządowego nie przysługuje skarga do NSA.

9. Środki nadzorcze określone w art. 96 oraz art. 97 u.s.t. (tj. zawieszenie organów gminy) nie mają zastosowania do sejmiku samorządowego. Są to środki odnoszące się bezpośrednio do kontroli działań gminy, a sejmik tylko sporadycznie podejmuje działania, które mogłyby być ocenione w sferze prawa.

10. Rozstrzygnięcia nadzorcze wobec sejmiku samorządowego nie podlegają zaskarżeniu do NSA. Dowodzi tego systematyka przepisów art. art. 98 i 99 u.s.t. Art. 99 ust. 1 stanowi, iż przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do sejmików i do związków oraz porozumień komunalnych, zaś poprzedzający go art. 98 ust. 2 dotyczący zaskarżalności rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego w ogóle nie wymienia sejmiku wśród organów uprawnionych do występowania z taką skargą. Takie usytuowanie tych przepisów nie jest przypadkowe i wskazuje na celowy zamysł ustawodawcy.

11. Zaskarżeniu nie podlegają także rozstrzygnięcia nadzorcze sejmiku samorządowego. Są to rozstrzygnięcia w ramach tzw. układu samorządowego. Rozwiązanie odmienne prowadziłoby do przyjęcia formuły odbiegającej od ogólnie przyjętej zasady nadzorowania, zakładającej, że poza sądowo-administracyjną kontrolą zgodności z prawem rozstrzygnięć nadzorczych dopuszczalne byłyby rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do rozstrzygnięć nadzorczych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosi o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni całego kompleksu przepisów odnoszących się do pozycji ustrojowej sejmiku samorządowego, charakteru jego kompetencji, uprawnień nadzorczych, zakresu i kryterium nadzoru, organów nadzorczych, środków nadzoru i środków prawnych wobec rozstrzygnięć nadzorczych.

Trafne jest stanowisko Wnioskodawcy, jak też Prokuratora Generalnego, że problematyka podlegająca wykładni Trybunału Konstytucyjnego jest niesłychanie złożona, że interpretacja przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym nastrocza bardzo poważnych wątpliwości, a stanowiska doktryny bardzo rozbieżne, prowadzą do całkowicie przeciwstawnych wniosków. Złożoność omawianej problematyki komplikuje całkowity brak wykładni Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak też w zasadzie zwykłego orzecznictwa tych sądów, interpretującego przepisy będące przedmiotem wykładni Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że większość przepisów analizowanych w toku procesu wykładniczego jest niejasnych i nastrocza poważnych problemów interpretacyjnych, lecz nie podziela zarzutów, że zachodzą luki w prawie. Podkreślić należy, iż nie ułatwia dyskusji nad omawianą problematyką także brak stanowiska i wyraźnych intencji Sejmu albowiem podczas debaty sejmowej projektowane uregulowania ustawy o zarządzie terytorialnym w tej materii nie wzbudzały żadnych kontrowersji (patrz: Sprawozdanie z 23 posiedzenia Sejmu w dniu 8 marca 1990 r. z debaty nad senackimi projektami ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – druki nr 193, 264 i 264 A oraz o samorządzie terytorialnym – druki nr 195, 265 i 265 A, jak też z 24 posiedzenia Sejmu w dniu 22 marca 1990 r. podczas debaty nad senackim projektem ustaw o pracownikach

samorządowych – druki nr 196 i 277 oraz rządowym projektem ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej – druki 256 i 276).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wątpliwości wnioskodawcy koncentrują się zasadniczo wokół następujących problemów wymagających powszechnie obowiązującej wykładni prawa:

- czy działalność sejmiku samorządowego podlega nadzorowi oraz jakie są kryteria tego nadzoru,
- jaki organ sprawuje nadzór nad sejmikiem samorządowym,
- jakie środki nadzoru mają odpowiednie zastosowanie do sejmiku samorządowego,
- czy rozstrzygnięcia nadzorcze podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Z tych też względów te kwestie będą przedmiotem dalszych rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

2. Rozważania nad zagadnieniami objętymi wykładnią Trybunału należy jednak rozpocząć od zanalizowania przepisów prawa określających pozycję ustrojową oraz kompetencje sejmików samorządowych.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426) zwana dalej Małą Konstytucją nie wymienia sejmiku samorządowego. Art. 70 ust. 1 stanowi, iż samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, zaś art. 70 ust. 4 stanowi, iż „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Dla istoty naszych rozważań jest konieczne przytoczenie w tym miejscu kolejnego przepisu Małej Konstytucji. Art. 71 ust. 1 stanowi, iż samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej. Podkreślić należy, że także przepis art. 5 pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący iż „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu” dowodzi, iż ustawodawca z rozmysłem pozostawia do kompetencji ustawy zwykłej reglamentację ustrojową samorządu terytorialnego w pozostałym zakresie.

Status i pozycję ustrojową sejmiku samorządowego w systemie organów samorządu terytorialnego określa rozdział 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym pt. Sejmik samorządowy a zatem przepisy wcześniejsze, niż cytowane przepisy konstytucyjne. Art. 76 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż „Gminy z obszaru województwa wyłaniają wspólną reprezentację w postaci sejmiku samorządowego zwanego dalej sejmikiem”. Ustawa tym samym potwierdza konstytucyjne znaczenie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, której przysługują pierwotne funkcje kreatywne w stosunku do sejmiku. Dalsze regulacje tego rozdziału potwierdzają zasadniczą odmienną pozycję ustrojową gminy i sejmiku. Otóż stosownie do art. 76 ust. 2 zasady i tryb działania sejmiku i jego organów określa uchwalony przez niego regulamin, gdy tymczasem o ustroju gminy stanowi jej statut

(art. 3 ust. 1). Budżet oraz wysokość składek (od gmin) uchwała samodzielnie sejmik (art. 83 ust. 1), lecz do gospodarki finansowej sejmiku stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin z wyłączeniem przepisów art. 54 (dotyczących kształtowania dochodów gmin). Tę ustrojową odmienną potwierdzają także przepisy dotyczące nadzoru, gdyż jak wynika z art. 99 ustawy o samorządzie terytorialnym przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się do sejmików tylko odpowiednio. W przeciwieństwie do gminy (art. 2 ust. 2) sejmik nie posiada osobowości prawnej.

Ta odmienną w regulacjach dotyczących sposobu kreowania sejmiku, ustalenia jego struktury wewnętrznej, gospodarki finansowej i nadzoru uzasadnia, jak to twierdzi Zbigniew Leoński (Z. Leoński – Ustrój samorządu terytorialnego, Poznań 1992 s. 73), potraktowanie sejmiku jako organ quasi – samorządowego. Tę odmienną ustrojową potwierdza rodzaj zadań przysługujących sejmikowi. Przez zadania rozumie się kompetencje do podejmowania danego działania. Kompetencje sejmików samorządowych określają obecnie trzy ustawy: ustawa o samorządzie terytorialnym, ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej i ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.

Analiza przepisów powołanych ustaw dowodzi, że kluczowe zadania sejmików zostały określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Wedle art. 77 ust. 1 tej ustawy do zadań sejmiku należy:

- 1) ocena działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa,
- 2) upowszechnienie doświadczeń samorządowych,
- 3) prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami,
- 4) zwoływanie nadzwyczajnej sesji rady gminy,
- 5) wyrażenie zgody w sprawach, o których mowa w art. 45 ust. 2 (tj. wyrażanie zgody – w przypadku sprzeciwu wojewody – na uchwały organów gminy dotyczące zmiany przeznaczenia oraz zbycia ruchomości i nieruchomości określonych w tym przepisie),
- 6) podejmowanie uchwał w sprawie rozwiązania zarządu gminy w trybie określonym w art. 96 ust. 2,
- 7) ocena działalności administracji rządowej w województwie, w tym opiniowanie kandydatów na wojewodów,
- 8) wyrażenie opinii w istotnych sprawach województwa,
- 9) występowanie z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne,
- 10) reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej,
- 11) powoływanie członków kolegium odwoławczego, o którym mowa w art. 39 ust. 4.

Przepis art. 77 ust. 2 stanowi zaś, iż sejmik podejmuje nadto uchwały w sprawach określonych odrębnymi ustawami.

Jak wynika z konstrukcji art. 77 ust. 1 ustawodawca posłużył się enumeratywnym sposobem określenia zadań sejmiku. Wyliczenie to ma charakter wyliczenia zamkniętego, a więc sejmik – na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym – może realizować tylko te zadania, które są wyraźnie w tym przepisie wymienione.

Uprawnienia sejmiku wynikają także z rozdziału 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 122 z późn. zm.).

Ustawa wprowadza następujące zasady współdziałania tych organów:

a) stosownie do art. 17 wojewoda współdziała z sejmikiem samorządowym w sprawach rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania województwa, ochrony środowiska oraz zaspokojenia zbiorowych potrzeb społecznych, a w szczególności:

- harmonizuje działalność terenowych organów administracji rządowej z działaniami podejmowanymi przez sejmik, zgodnie z kierunkami polityki państwa,

- uzgadnia kierunki i formy realizacji wspólnych inicjatyw,

- rozpatruje adresowane do niego inicjatywy, opinie i wnioski sejmiku,

b) art. 18 nakłada na wojewodę obowiązek przedstawiania sejmikowi nie rzadziej niż dwa razy do roku ogólnej informacji o swojej działalności, w tym w szczególności o wykonywaniu nadzoru nad organami samorządu terytorialnego w województwie. Podkreślić należy, że obowiązek wzajemnego informowania się wojewody i sejmiku co najmniej dwa razy do roku o swojej działalności wynika także z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym,

c) na podstawie art. 19 ust. 1 wojewoda jest zobowiązany do przedstawiania sejmikowi do zaopiniowania projektów wydawanych przez siebie aktów prawa miejscowego, z wyłączeniem rozporządzeń porządkowych.

Z konstrukcji ustawowych obowiązków wojewody wynika prawo sejmiku do domagania się od wojewody respektowania nałożonych na niego obowiązków wobec sejmiku.

Na koniec omówimy zadania sejmiku wynikające z ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428).

Z tej ustawy wynikają następujące kompetencje sejmiku:

a) prawo powoływania i odwoływania członków jednego z organów izby, a mianowicie kolegium izby (art. 15 ust. 1, 2 i 6),

b) prawo opiniowania propozycji Prezesa Rady Ministrów o powołaniu i odwołaniu prezesa regionalnej izby obrachunkowej (art. 16 ust. 1),

c) prawo do występowania do regionalnej izby obrachunkowej o przeprowadzenie kontroli gospodarki finansowej podmiotów określonych w art. 1 oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystania dotacji uzyskanych z budżetu gminy (art. 7 ust. 2),

d) prawo desygnowania swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniu kolegium regionalnej izby obrachunkowej, jeżeli rozpatruje sprawę dotyczącą sejmiku (art. 18 ust. 3).

Kompleksowa analiza przepisów dotyczących statusu prawnego sejmików samorządowych, ich celów i zadań dowodzi, że są one odmienne od analogicznej pozycji gmin. Sejmik stanowi bowiem reprezentację gmin wobec administracji rządowej. Nie posiada jednakże osobowości prawnej, nie jest wspólnotą samorządową o takim rozumieniu jak gmina. Jego zadania nie są określone przedmiotowo. Jego zadania nie polegają na bezpośrednim zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Sejmik nie ma uprawnień prawotwórczych, nie wydaje decyzji administracyjnych, nie dysponuje przydzielonym mu mieniem i nie może tworzyć przedsiębiorstw. W doktrynie przyjmuje się, że zadania sejmiku mogą mieć charakter władczy i niewładczy. Do funkcji władczych sejmiku w zakresie sfery samorządowej należą zadania polegające na:

- prawie zwoływania nadzwyczajnej sesji rady (art. 77 ust. 1 pkt 4), wyrażaniu zgody w sprawach określonych w art. 45 ust. 2, jeżeli wojewoda złożył sprzeciw od uchwały organu gminy (art. 77 ust. 1 pkt 5), podejmowaniu uchwały o rozwiązaniu zarządu gminy na wniosek wojewody w trybie i sytuacji określonej w art. 96 ust. 2, powoływaniu członków kolegium odwoławczego (art. 77 ust. 1 pkt 11),

Pozostałe zadania sejmiku wynikające z ustawy o samorządzie terytorialnym w sferze samorządowej nie mają charakteru władczego i polegają na reprezentowaniu gmin, ocenianiu, upowszechnianiu doświadczeń, wyrażaniu opinii i mediowaniu.

Natomiast opisane wyżej kompetencje w zakresie współdziałania z administracją rządową polegają przede wszystkim na opiniowaniu, ocenianiu, uzgadnianiu, kierunków i form wspólnych inicjatyw oraz harmonizowaniu i nie mają charakteru władczego. Ustawa nie zawiera żadnych regulacji w przypadku braku takich działań. W większości wypadków działania niewładcze sejmiku mają charakter działań praktycznych, które nie rodzą żadnych skutków prawnych.

Prawnego zakwalifikowania wymagały ponadto kompetencje sejmiku samorządowego wynikające z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych izby są państwowymi jednostkami organizacyjnymi, finansowymi z budżetu państwa. Nie są natomiast organami administracji państwowej. Aczkolwiek regionalne izby obrachunkowe są państwowymi jednostkami organizacyjnymi uprawnionymi do kontrolowania gospodarki finansowej podmiotów samorządowych (art. 1), to jednakże organy samorządowe mają wpływ na ukształtowanie organów tych izb (patrz J. Mieszkowski: Uprawnienia nadzorcze i kontrolne regionalnych izb obrachunkowych, Samorząd terytorialny Nr 1-2 z 1993 r.). Stosownie do art. 15 ust. 1 kolegium izby składa się z członków powołanych w równych częściach przez Prezesa Rady Ministrów i właściwe sejmiki samorządowe, zaś stosownie do art. 16 ust. 1 Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje prezesa izby po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików samorządowych.

Nie ulega wątpliwości, że kompetencje sejmiku polegające na powoływaniu i odwoływaniu członków kolegium izby są kompetencjami stanowiącymi, wiążącymi, z którymi ustawa wiąże określone skutki prawne. Utrzymywany w doktrynie podział zadań sejmiku na zadania o charakterze władczym i niewładczym nie ma jednakże większego praktycznego znaczenia w toku nadzoru nad działalnością komunalną sejmiku samorządowego.

Konkludując powyższe rozważania i ustalenia Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sejmik samorządowy – jako ustrojowa struktura systemu samorządowego – jest podmiotem władzy publicznej o rozległych kompetencjach władczych i niewładczych. Jego pozycja ustrojowa, terytorialny zasięg działania, zakres kompetencji oraz zasady współdziałania z wojewodą czynią jego pozycję w strukturach władzy publicznej równorzędną wojewodzie.

Tę równorzędność potwierdzają przede wszystkim następujące uprawnienia sejmiku:

- wyrażanie zgody (w przypadku sprzeciwu wojewody) na uchwały organów gminy w sprawach określonych w art. 45 ust. 2 u.s.t.,
- ocena działalności administracji rządowej w województwie, w tym opiniowanie kandydatów na wojewodę,
- występowanie z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne,
- podejmowanie uchwał o rozwiązaniu zarządu gminy na wniosek wojewody,
- przedstawienie przez wojewodę informacji o swojej działalności, a w szczególności o wykonywaniu nadzoru nad organami samorządu terytorialnego,
- przedstawienie przez wojewodę do zaopiniowania projektu aktów prawa miejscowego,
- obowiązek udzielania przez wojewodę odpowiedzi na interpelację,
- kompetencje w toku wyłaniania organów regionalnych izb obrachunkowych.

3. Ustawodawca wielokrotnie posługując się pojęciem nadzoru nigdzie nie wyjaśnił tego pojęcia, pozostawiając rzecz do rozważań doktryny. I tak w rozdziale 5 Małej Konstytucji Art. 74 stanowi, że „Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Mała Konstytucja jeszcze raz używa tego pojęcia w stosunku do samorządu terytorialnego, a mianowicie w rozdziale 4 dotyczącym kompetencji Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rządu). Art. 52 ust. 1 pkt 6 stanowi, iż „Rada Ministrów sprawuje w granicach i formach określonych w ustawie konstytucyjnej i innych ustawach nadzór nad samorządem terytorialnym oraz innymi postaciami samorządu”. Notabene ten zapis nie został wyraźnie rozwinięty i sprecyzowany zarówno w ustawie konstytucyjnej, jak też w ustawach zwykłych, a ustawa o samorządzie terytorialnym organami nadzoru wobec samorządu terytorialnego czyni Prezesa Rady Ministrów i wojewodę. Ustawa pomija milczeniem konstytucyjny zapis o kompetencjach Rady Ministrów.

Ustawa o samorządzie terytorialnym zawiera cały rozdział dotyczący nadzoru, a mianowicie rozdział pt. „Nadzór nad działalnością komunalną”. W tym rozdziale

zamieszczono także przepisy dotyczące sejmiku samorządowego. Przepis art. 99 ust. 1 brzmi, iż „przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do sejmików oraz do związków i porozumień komunalnych”. Podkreślić w tym miejscu wypada, iż art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym wśród organów nadzoru nie wymienia sejmiku samorządowego.

Wobec braku sprecyzowania pojęcia nadzoru, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje za obowiązujące stanowisko, iż odnosi się ono do nadzoru administracyjnego sprawowanego przez organy rządowej administracji publicznej. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wypracowany przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie w sprawie K. 9/93), pogląd, że przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego.

4. Praktycznie użyteczne wydaje się wyróżnienie środków (rozstrzygnięć) nadzorczych organów administracji publicznej, które przez ustawodawcę uznane zostały za organy nadzorcze oraz środki nadzorcze innych organów. Rozdział ten ma znaczenie prawne i łączy się z nim określone konsekwencje normatywne. Należy podkreślić, iż wedle art. 86 tej ustawy organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych regionalna izba obrachunkowa. Ustawa w rozdziale 10 wymienia także inne organy posiadające uprawnienia nadzorcze, a mianowicie Sejm i sejmik (art. 96 ust. 1 i 2). Prokurator Generalny słusznie zauważa, że okoliczność umieszczenia kompetencji Sejmu i sejmiku w rozdziale o nadzorze samo przez się nie stwarza wystarczających przesłanek do zaliczenia ich do organów w ścisłym tego słowa znaczeniu, a nade wszystko do traktowania ich rozstrzygnięć jako podlegających kognicji NSA. W tej sytuacji trafny jest pogląd biegłego, że pominięcie Sejmu oraz sejmiku samorządowego wśród wymienionych w art. 86 organów nadzoru nie jest rezultatem przeoczenia przez ustawodawcę organów posiadających tak ważną pozycję ustrojową w ramach ładu publicznego państwa. Tym bardziej, iż środki nadzorcze, w które zostały wyposażone te organy posiadają wyjątkowo represywny charakter. Stan taki jest następstwem przyjęcia takiej, a nie innej formuły organu nadzorczego, a nie rezultatem luki w prawie, bądź niespójności przepisów. W myśl tej formuły organami nadzoru nad działalnością komunalną są właśnie konkretnie wymienione w art. 86 organy administracji publicznej. Z takim rozróżnieniem łączy się dalsze konsekwencje, a mianowicie, że tylko ich rozstrzygnięcia nadzorcze podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozwiązanie zastosowane w art. 86 oznacza przyjęcie przez polskiego ustawodawcę tradycyjnej i dość powszechnej w Europie formuły, iż organami nadzoru są organy administracji rządowej.

Przykładowo można wymienić kilka państw europejskich, z dużymi tradycjami samorządowymi, gdzie organami nadzoru są w zasadzie (z pewnymi wyjątkami) organy administracji rządowej: RFN (starosta, dyrektor powiatu, prezydent regencji itd.), Finlandia (organy administracji rejonowej, ministrowie, minister spraw wewnętrznych itd.) Szwajcaria (rządy kantonalne), Belgia (król, gubernator prowincji), Francja (komisarz republiki, regionalne izby obrachunkowe), Austria (rząd krajowy, wojewoda, kierownik zarządu okręgowego).

Takie rozwiązanie zastosował ustawodawca II Rzeczypospolitej w ustawie z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego oraz w Konstytucji z 1935 r. W takim też kierunku poszedł ustawodawca III Rzeczypospolitej, który świadomie i wyraźnie uznał za organy nadzoru organy państwowej administracji rządowej. Ochrona sądowo-administracyjna służy w zasadzie przeciw „ingerencji określonych organów administracji

rządowej w określonej formie prawnej (T. Rabska: Sądowa ochrona samodzielności gminy. „Samorząd Terytorialny” 1991 Nr 1-2 s. 46). Chodzi zatem o ochronę wobec organów administracji państwowej, a także regionalnej izby obrachunkowej, której status już wyżej określono.

Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych służy ochronie samodzielności gminy (art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym) wobec ingerencji organów zewnętrznych. Takimi organami w stosunku do organów samorządowych są niewątpliwie organy administracji rządowej.

Odmienne w tym zakresie przedstawia się pozycja pozostałych dwóch organów wyposażonych w środki nadzorcze, a mianowicie Sejmu i sejmiku samorządowego. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, iż środki które mają do dyspozycji te organy nie są w pełni zewnętrzne, w porównaniu do środków którymi dysponują organy administracji rządowej. Sejmik samorządowy, pomimo, że w Polsce nie ma samorządu na szczeblu wojewódzkim, jest w jakimś sensie podmiotem prawa publicznego funkcjonującym w układzie samorządowym. Decyduje o tym zakres kompetencji, sposób powoływania, działalność komunalna itp. Zarówno rozstrzygnięcia Sejmu, jak i sejmiku są podejmowane przez podmioty posiadające bezpośrednią legitymację swojej władzy. Legitymacja zaś organów administracji rządowej jest pośrednia. Z relacji rada gminy – sejmik samorządowy, czy z relacji rada gminy – Sejm można bowiem wyartykułować zasadę subsydiarności.

5. Rozważania dotyczące pojęcia nadzoru i organów nadzoru należy dopełnić ustaleniem, co należy rozumieć przez użyte w art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym sformułowanie, iż przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do sejmików oraz do związków i porozumień komunalnych. Będzie to miało znaczenie także dla dalszych rozważań o nadzorze, jego przedmiocie i środkach nadzoru. Ustawodawca zastosował metodę odesłania w ramach tej samej ustawy. Taką technikę legislacyjną stosuje się w celu zmniejszenia liczby przepisów prawnych, gdyż dzięki odesłaniu można uniknąć licznych powtórzeń. Stosowanie takiego zabiegu nie zawsze jest pożądane. Nie wątpliwie trafniejszym rozwiązaniem jest powtórzenie uregulowania z większymi lub drobniejszymi zmianami. Uzyskuje się wówczas właściwą precyzję w sformułowaniu normy, jak też klarowność intencji ustawodawcy. Tak sformułowany tekst jest zrozumiały wówczas dla odbiorcy. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej odesłanie z art. 99 ustawy o samorządzie terytorialnym ma charakter wyraźny. Norma odsyła bowiem do grupy przepisów regulujących nadzór nad gminami i ta grupa przepisów stanowi przedmiot odesłania, który ma być stosowany odpowiednio. Dlatego w stosunku do sejmiku nie może być stosowana w sposób niezmienny, gdyż norma odsyłająca i przedmiot odesłania ma być treściowo przekształcony, aby odpowiadał celowi normy odsyłającej. Taką technikę legislacyjną stosuje się albo z wygody albo w celu stworzenia możliwości interpretacji przedmiotu odesłania, aby zastosować wskazane przepisy odpowiednio i sensownie (E. Ochendowski: Nadzór nad sejmikiem samorządowym, Samorząd Terytorialny z 1992 r, Nr 10 s. 15).

Przy takim sposobie odesłania, gdy ustawodawca nie wylicza ściśle, które przepisy mają być odpowiednio stosowane, lecz wskazuje całą ich grupę, organ stosujący prawo musi samodzielnie rozstrzygnąć, czy odesłanie obejmuje wszystkie przepisy znajdujące się w takiej grupie, czy też niektórych z nich nie obejmuje. Musi na drodze wykładni ustalić szczegółowy zakres odesłania. Ustalenie zakresu odesłania odbywa się pozornie wbrew brzmieniu normy odsyłającej, która wymienia przecież bez wyjątków całą grupę przepisów odesłania. Zatem

mimo istnienia normy odsyłającej zaliczenie przepisów do rzędu odpowiednio stosowanych zależy od oceny stosującego prawo (E. Smoktunowicz: *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970 r. s. 81-82). Zwrot „stosuje się odpowiednio” oznacza również możliwość zastosowania właściwych przepisów bez żadnych zmian. W przeciwnym razie odpowiednie stosowanie przepisów wymaga ich uprzedniego przystosowania do dziedziny, w której mają być wykorzystane. Są też takie przepisy, które pomimo normatywnego nakazu ich stosowania, nie mogą być zastosowane w danym zakresie albowiem między nimi, a przepisami normującymi tę dziedzinę zachodzą sprzeczności bądź też są w tej dziedzinie bezprzedmiotowe. Jest to zatem nakaz skierowany do stosującego prawo, aby włączył je do tego zespołu po uprzednim dostosowaniu ich do całości norm tego zespołu (E. Smoktunowicz, *op.cit.* s. 83).

6. Powracając zatem na grunt rozważań o nadzorze nad organami samorządowymi Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca w dyspozycji art. 99 ust. 1 nie uważa sejmiku samorządowego za organ nadzorujący, lecz za organ nadzorowany. Pozostaje zatem do rozstrzygnięcia kwestia, który z organów wymienionych w art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym tj. Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa sprawuje nadzór nad sejmikiem samorządowym. Kompetencje regionalnej izby obrachunkowej w sprawach budżetowych są oczywiste. Zatem czy Prezes Rady Ministrów, czy wojewoda sprawują nadzór nad sejmikiem samorządowym?

Ze sformułowania art. 2 ust. 2 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej zdaje się wynikać generalna kompetencja wojewody do sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym we wszystkich sprawach, z wyjątkiem tych które wyraźnie zastrzeżono dla innego organu. Powoływany już wielokrotnie przepis art. 2 ust. 1 stanowi, że wojewoda jest na obszarze województwa przedstawicielem rządu, czyli przedstawicielem Rady Ministrów, która stosownie do art. 52 ust. 2 pkt 6 Małej Konstytucji sprawuje w granicach i formach określonych w ustawie konstytucyjnej i innych ustawach nadzór nad samorządem terytorialnym. Ustawa konstytucyjna – jak już wyżej podnoszono – nie określiła granic i form tego nadzoru. Granice i formy określają ustawy zwykłe. Artykuł 2 ust. 2 stanowi z kolei, iż wojewoda – jako przedstawiciel rządu (Rady Ministrów) na obszarze województwa – wykonuje nadzór nad organami samorządu terytorialnego w trybie i granicach określonych odrębnymi przepisami tj. przepisami ustawy o samorządzie terytorialnym.

Inny cytowany wyżej przepis tj. art. 18 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej nakłada na wojewodę obowiązek przedstawiania sejmikowi co najmniej dwa razy w roku informacji o wykonywaniu nadzoru nad organami samorządu terytorialnego w województwie. Z tego unormowania wynika wprost, że ustawodawca nie traktuje sejmiku samorządowego jako organu samorządowego podlegającego nadzorowi wojewody. Tymi organami samorządowymi województwie podlegającymi nadzorowi wojewody są gminy. Racjonalny ustawodawca nie wprowadzałby takiej regulacji, aby jednemu z organów nadzorowanych organ nadzoru składał systematyczne informacje o swoich działaniach nadzorczych. Trybunał Konstytucyjny powołuje się na już wyżej wyrażone stanowisko, iż sejmik samorządowy jako podmiot władzy publicznej posiada równorzędną wojewodzie pozycję w systemie władz publicznych. Ratio legis przemawia przeciwko takiej interpretacji ustaw, aby organ posiadający rozległe uprawnienia oceniająco-kontrolne wobec wojewody, był równocześnie organem przezeń kontrolowanym.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje zatem, że nadzór nad sejmikiem samorządowym sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Prezes Rady Ministrów posiada także wyłączne kompetencje nadzorcze wobec regionalnych izb obrachunkowych (art. 2 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). W konstruowaniu organów izb sejmik zachowuje kompetencje stanowiąco-opiniujące.

7. Przedmiotem nadzoru nad sejmikiem jest „działalność komunalna”, jak to wyraźnie wynika z usytuowania normy odsyłającej kompetencje nadzorcze wobec sejmiku samorządowego (art. 99 ust. 1) w rozdziale 10 ustawy o samorządzie terytorialnym, dotyczącym nadzoru nad działalnością komunalną.

W związku z powyższym wymaga dla potrzeb wykładni ustalania co należy rozumieć przez pojęcie „działalność komunalna” i jaka działalność sejmiku ma charakter działalności komunalnej. Zwrot „działalność komunalna” występuje w tytule rozdziału 10 oraz w przepisach art. 85 i art. 87 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Wobec bardzo poważnych rozbieżności w doktrynie pojęcie „działalność komunalna” było przedmiotem wykładni Trybunału Konstytucyjnego na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie W. 10/93. Trybunał Konstytucyjny uchwałą z dnia 27 września 1994 r. ustalił, że „działalnością komunalną w rozumieniu wyżej powołanych przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego”. Dla określenia działalności komunalnej przyjęto zatem kryterium podmiotowe.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje to stanowisko. Działalnością komunalną sejmiku samorządowego są zatem wszelkie działania sejmiku podejmowane w ramach zadań i kompetencji, które dla niego ustaliła ustawa o samorządzie terytorialnym lub inne ustawy. Sejmik samorządowy nie wykonuje bowiem zadań zleconych. Każda więc czynność podjęta przez sejmik samorządowy jako reprezentacji gmin z danego województwa i w granicach jego kompetencji jest działalnością komunalną. Chodzi tu zarówno o działania faktyczne jak i prawne, bez względu na to, czy dotyczą innych organów i jednostek samorządu terytorialnego, czy też polegają na ocenie, uzgodnieniu, wyrażeniu opinii, współdziałaniu itd. z innymi organami państwa spoza sfery samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny przychyła się natomiast do poglądu, iż pojęcie „działalność komunalna” zarówno w odniesieniu do organów gminy, jak i sejmiku samorządowego nie musi łączyć się ściśle z pojęciem nadzoru. Nadzór i wszelkie służące jego realizacji środki prawne mają przede wszystkim za zadanie zabezpieczenia przed naruszeniem prawa w toku działalności komunalnej. Odnosi się zatem nadzór do tych rodzajów działalności komunalnej, która może być oceniona w płaszczyźnie prawnej albo rodzi określone skutki prawne, nie ma on zaś znaczenia tam gdzie rzecz dotyczy działań faktycznych lub prawnie obojętnych. W tej sytuacji jedynym kryterium nadzoru nad działalnością sejmiku samorządowego jest – stosownie do art. 85 ust. 1 u.s.t. - kryterium legalności tj. zgodności z prawem. Określone w art. 85 ust. 2 u.s.t. kryteria nadzoru nie mają zatem zastosowania do sejmiku samorządowego.

8. Na gruncie teorii prawa administracyjnego kontrola i nadzór występują jako dwie samoistne, odrębne funkcje, nie mogące być ze sobą utożsamiane, chociaż mogą być ze sobą

ściśle powiązane zwłaszcza wówczas, gdy ten sam podmiot został upoważniony do kontroli i nadzoru. Z takim rozwiązaniem mamy do czynienia w ustawie o izbach obrachunkowych, gdzie ustawodawca świadomie rozgraniczył sferę kontrolnych i nadzorczych uprawnień izb oraz zróżnicował zakres podmiotowo-przedmiotowy kontroli i nadzoru. W praktyce niezwykle trudne może okazać się wyrażne rozdzielanie kompetencji kontrolnych i nadzorczych, albowiem integralnym elementem funkcji nadzorczych jest zawsze kontrola. Dlatego inaczej należy traktować, kiedy kontrola występuje jako element nadzoru, a inaczej gdy jest funkcją samoistną. W tym przypadku uprawnienia z tytułu kontroli nie dopuszczają ingerencji organu kontrolującego w działalność kontrolowanego. Organ kontroli nie dysponuje środkami władczymi, a ogranicza się jedynie do wskazania występujących nieprawidłowości, jakie występują w działalności kontrolowanego organu.

Jak już wyżej podkreślano organy nadzoru lub inne organy stosują określone środki nadzoru. Doktryna na ogół dzieli środki nadzoru na środki kontroli środki korygujące (Z. Leoński: Nadzór. op.cit. s. 13) lub środki prewencyjne i represyjne (F.E. Schnapp, Samorząd i nadzór państwowy – antagonizm czy kooperacja (Samorząd Terytorialny 1993 Nr 3 str. 76). Środki kontroli mają dostarczać informacji o działaniu nadzorowanych organów, jeżeli istnieje podstawa do przyjęcia, że podmiot podlegający nadzorowi narusza prawo lub naruszenie prawa jest możliwe.

Środki nadzoru, które mogą być zastosowane wobec sejmiku samorządowego, to – stosownie do art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym – środki nadzoru nad działalnością gminy, po odpowiednim dostosowaniu do działań nadzorczych w stosunku do sejmiku.

Ustawa o samorządzie terytorialnym ustanawia cały pakiet środków korygujących, o różnym stopniu dolegliwości, których zadaniem jest korygowanie w sposób władczy bezprawnych działań organów gminy.

Są to następujące środki:

- a) stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy (art. 91 ust. 1),
- b) wstrzymanie wykonanie uchwały objętej postępowaniem nadzorczym (art. 91 ust. 2),
- c) skarga do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy (art. 93 ust. 1),
- d) wstrzymanie wykonania uchwały (w sprawach zleconych gminom w zakresie administracji rządowej – art. 85 ust. 2) i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 95 ust. 2),
- e) uchylenie uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia (w sprawach zleconych określonych w art. 85 ust. 2), i wydanie zarządzenia zastępczego (art. 95 ust. 2),
- f) orzeczenie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4) lub o niezgodności z prawem (art. 94 ust. 2),

g) rozwiązanie rady gminy przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów w razie powtarzającego naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw (art. 96 ust. 1),

h) rozwiązanie zarządu gminy przez sejmik samorządowy na wniosek wojewody w razie powtarzającego się naruszenia przez zarząd gminy Konstytucji lub ustaw (art. 96 ust. 2),

i) zawieszenie przez Prezesa Rady Ministrów organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego w razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy (art. 97 ust. 1).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wszystkie zadania sejmiku samorządowego mają charakter funkcji publicznych i dlatego podlegają rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla organów państwowych. Działania sejmiku muszą pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 1 pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji RP) Oznacza to, że swoje zadania sejmiki realizują w ramach ustaw (art. 74 Małej Konstytucji), lecz także – zgodnie z zasadą legalizmu – na podstawie przepisów prawa (art. 3 ust. 2 pozostawionych w mocy przepisów konstytucji RP). Nie do przyjęcia jest bowiem pogląd, że w państwie demokratycznym zadania publiczne, stanowiące formę realizacji władztwa państwowego, odnoszące się do relacji obywatel – władza, albo relacji organy samorządowe – organy administracji rządowej podlegają w różnym stopniu rygorom praworządności i legalności, w zależności od charakteru prawnego podmiotu dysponującego kompetencjami do realizacji określonych zadań.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że odpowiednie zastosowanie do sejmiku samorządowego mają tylko te środki nadzoru, które z jednej strony nie ingerują nadmiernie w samodzielność tego organu samorządowego i nie godzą w jego poważną pozycję ustrojową systemie organów publicznych, zaś z drugiej strony umożliwiają racjonalne sprawowanie funkcji nadzorczych. Dlatego też niektóre środki nadzoru będą stosowane wprost, zaś inne po odpowiednim przystosowaniu.

Trybunał Konstytucyjny kierując się tym przyjmuje, że – stosownie art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym – do działalności komunalnej sejmiku samorządowego mają zastosowanie środki nadzoru określone wyżej w pkt a, b, c, f tj.:

- stwierdzenie nieważności uchwały sejmiku samorządowego (art. 91 ust. 1),
- wstrzymanie wykonania uchwały sejmiku objętej postępowaniem nadzorczym (art. 91 ust. 2),
- skarga do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały sejmiku samorządowego (art. 93 ust. 1),
- orzeczenie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4), bądź o niezgodności uchwały z prawem (art. 94 ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny przyjmując, iż do sejmiku ma także odpowiednie zastosowanie środek nadzoru określony w art. 90 ust. 1 polegający na obowiązku przedstawienia organowi nadzoru w ciągu 7 dni od daty podjęcia uchwały sejmiku lub jego organów.

Przechodząc do rozważań nad zastosowaniem wobec sejmiku drastycznych środków nadzoru określonych w art. 96 i 97 Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że ustawodawca przyjął założenie, iż kontroli sądowo-administracyjnej podlegają wyłącznie rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do działań organów gminy, a nie samych organów (K. Podgórski, Nadzór nad samorządem gminy, „Samorząd Terytorialny” z 1991, Nr 1-2, s. 35). Drastyczne środki, które ustawa dopuszcza w stosunku do rady gminy i zarządu gminy są następstwem powtarzającego się naruszenia Konstytucji i ustaw. Podstawą do formułowania stosownych wniosków w tym zakresie może być tylko kompleksowa analiza rozstrzygnięć nadzorczych wojewody i regionalnej izby obrachunkowej oraz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących uchwał organów gminy.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że podstawą zastosowania środków określonych w art. 96 ust. 1 i 2 jest wielokrotne zastosowanie środków nadzorczych potwierdzających naruszenie ustaw i Konstytucji które nie przyniosły pożądanych rezultatów. Sejm i Sejmik rozwiązując organy gminy nie stosują konkretnych środków nadzorczych, a jedynie wyciągają konsekwencje prawne wobec organów naruszających prawo. Sejm i sejmik w charakterze swoistego arbitrażu oceniają zasadność wniosków Prezesa Rady Ministrów lub wojewody.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż środki nadzorcze przewidziane w art. 96 ust. 1 i 2 nie są sensu stricto środkami nadzoru nad działalnością komunalną, a środkami represywnymi i dyscyplinującymi w stosunku do organów samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że rodzaj i znaczenie zadań publicznych wykonywanych przez sejmik samorządowy uzasadnia stosowanie także wobec sejmiku najbardziej dolegliwego środka określonego w art. 96 ust. 1, polegającego na rozwiązaniu sejmiku przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów w przypadku powtarzającego naruszania przezeń ustaw i Konstytucji. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny nie podzielił odmiennego poglądu Prokuratora Generalnego. Nie do przyjęcia jest bowiem argumentacja, że organy nadzoru mają dyscyplinować sejmik poprzez wpływanie na rady gmin, aby odwołały swoich przedstawicieli w sejmiku. Pomijając długotrwałą procedurę takiego działania, organ nadzoru byłby de facto uzależniony od dobrej woli rad gmin.

Środek określony w art. 96 ust. 1 stosuje się do sejmiku samorządowego tylko odpowiednio. Zastosowanie środka polega wyłącznie na rozstrzygnięciu Sejmu w przedmiocie wniosku Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie sejmiku samorządowego. Brak jest natomiast racjonalnych powodów (np. z uwagi na chociażby rodzaj i pilność zadań) do utrzymania w sytuacji rozwiązania sejmiku, określonego w art. 96 ust. 1 zdanie drugie uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do wyznaczenia osoby pełniącej funkcje rozwiązanych organów.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, iż w przypadku rozwiązania sejmiku nastąpi uruchomienie procesu wyboru przez gminy delegatów do sejmiku samorządowego na zasadach określonych w art. 78 u.s.t.

Trybunał podziela natomiast pogląd Prokuratora Generalnego, że środki określone w art. 96 ust. 2 i 97 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym nie mają zastosowania do sejmiku. Środek określony w art. 96 ust. 2 polegający na rozwiązaniu przez sejmik zarządu gminy na wniosek wojewody, nie może być na zasadach analogicznych stosowany do prezydium sejmiku. Trafny jest bowiem pogląd, że funkcje prezydium sejmiku mają charakter subsydiarny, a jego działania są swego rodzaju emanacją uprawnień sejmiku. Funkcje te prezydium sprawuje w okresie między sesjami sejmiku. Natomiast kompetencje zarządu gminy

jako organu wykonawczego gminy (art. 26) są bardzo rozległe przede wszystkim w zakresie administracyjno-prawnym i cywilno-prawnym. Z tych też względów stosowanie wobec zarządów gmin środka nadzorczego – w przypadkach i na zasadach określonych w art. 96 ust. 2 jest w pełni uzasadnione.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że do sejmiku samorządowego i jego prezydium nie ma odpowiedniego zastosowania środek nadzoru określony w art. 97 ust. 1. Środek ten ma ratio legis tylko wobec organów gminy, jako organów wykonujących codzienne, rozległe zadania publiczne (szkolnictwo, ochrona zdrowia, gospodarka komunalna itp.), w tym zadanie polegające na zaspakajaniu bieżących potrzeb wspólnoty gminnej. Środek polega na ocenie skuteczności i operatywności realizowania tych zadań przez organy gminy. Organ nadzoru stosuje takie środki tylko wówczas, jeżeli oceni, że zachodzi ze strony organów gminy „przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych” i dotychczasowe działania organów gminy „nie rokują nadziei na szybką poprawę”. Ustawodawca powierzając ten środek Prezesowi Rady Ministrów oraz wprowadzając dalsze ograniczenia określone w art. 97 ust. 2 zabezpiecza interesy gmin przed pochopnym stosowaniem środka nadzorczego, nakazując stosowną powściągliwość w jego stosowaniu.

Zadania sejmiku natomiast – jak je wyżej scharakteryzowano – mają zupełnie odmienny charakter, nie polegają na zaspakajaniu bieżących potrzeb wspólnot gminnych z terenu województwa. Zadania publiczne na tym szczeblu realizuje bowiem wojewoda. Nie wymagają bowiem operatywnej i skutecznej działalności sejmiku. Z tych też względów taki środek nie ma w stosunku do sejmiku racjonalnego uzasadnienia.

9. Na koniec pozostaje do rozważenia problem zaskarżalności rozstrzygnięć nadzorczych zastosowanych wobec sejmiku samorządowego. Przez rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów rozdziału 10 Trybunał Konstytucyjny przyjmuje tylko takie orzeczenia organu nadzoru, które władczo ingeruje w uchwałodawczą działalność organów gminy, najczęściej stwierdzając nieważność konkretnej uchwały z powodu jej sprzeczności z prawem (patrz SA/Wr 22/92 z 15.01.92 – ONSA 1993 Nr 1, poz. 15). Ustawa o samorządzie terytorialnym ustanawia w art. 2 ust. 3 zasadę sądowej ochrony samodzielności gmin. Sądowa ochrona samodzielności gmin znajduje pełne potwierdzenie w przepisie art. 98 ust. 1 zamieszczonym w rozdziale 10 dotyczącym nadzoru nad działalnością komunalną, który ustanawia, sądowo-administracyjną kontrolę zgodności z prawem rozstrzygnięć nadzorczych. Artykuł ten stanowi, iż rozstrzygnięcie organu nadzorczego dotyczące gminy podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem. A zatem czy ta sądowa kontrola obejmuje także rozstrzygnięcie wobec sejmiku samorządowego?

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że sądowa ochrona samodzielności gmin nie doznaje żadnego wyłomu w zakresie ochrony samodzielności sejmiku samorządowego. Dowodzi tego wykładnia systemowa przepisów art. 98 i 99 u.s.t.

Przepis art. 98 ust. 2 stanowi, iż przepis art. 98 ust. 1 (ustanawiający prawo organów gminy do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych) stosuje się odpowiednio do rozstrzygnięć dotyczących organów związków i porozumień komunalnych, a zatem ustawodawca pomija sejmik wśród organów, które korzystają z ochrony sądowej rozstrzygnięć nadzorczych. Analiza dalszych przepisów tego artykułu zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dowodzi, że nie jest to przeoczenie ustawodawcy. W przeciwieństwie do sejmiku samorządowego stanowiącego immanentną i obligatoryjną część systemu samorządowego związku

porozumienia komunalne są w tym systemie strukturami dobrowolnymi i sporadycznymi. Ustawodawca uznał zatem za celowe wyraźne potwierdzenie w art. 98 u.s.t. ich prawa do ochrony sądowo-administracyjnej.

Kolejny artykuł w tym rozdziale tj. art. 99 ust. 1 wyraźnie wprowadza zapis, iż przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do sejmików oraz do związków komunalnych. Przepisy o nadzorze zawarte w rozdz. 10 u.s.t. zawierają także przepisy dot. sądowej kontroli rozstrzygnięć nadzorczych. Ustawodawca świadomie zatem, bez powtarzania, w drodze klauzuli generalnej określonej w art. 99 ust. 1 objął ochroną sądowo-administracyjną działania nadzorcze wobec sejmiku samorządowego.

Z sądowo-administracyjną kontrolą rozstrzygnięć nadzorczych wobec sejmiku samorządowego łączy się problem zaskarżalności uchwały Sejmu o rozwiązaniu sejmiku samorządowego.

Trybunał Konstytucyjny przypomina wyżej wyrażone stanowisko, że kognicji sądu administracyjnego podlegają rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru, kwestionujące uchwały organów samorządowych. Są to środki kwestionujące działalność komunalną tych organów. Uchwała Sejmu nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, a sui generis środkiem represyjnym i dyscyplinującym wobec organu systematycznie naruszającego konstytucję lub ustawy. Jest to środek stosowany na wniosek organu nadzoru poparty wcześniejszymi rozstrzygnięciami nadzorczymi lub orzeczeniami NSA. Sejm podobnie sejmik nie jest organem nadzoru. Nie wdając się nawet w dalsze rozważania co do pozycji ustrojowej Sejmu w systemie organów państwowych i braku konstytucyjnej podstawy do sądowo-administracyjnej kontroli jego uchwał (z wyjątkiem zakreślonej wyraźnie kognicji Trybunału Konstytucyjnego). Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że uchwała Sejmu o rozwiązaniu sejmiku samorządowego (a także rady gminy) nie podlega kontroli sądowo-administracyjnej.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny ustalił jak na wstępie powszechnie obowiązującą wykładnię niektórych przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym i o regionalnych izbach obrachunkowych jak w sentencji uchwały.