

Andrzej Sęk

Nadzór ogólny wojewody. Studium przypadku¹

SŁOWA KLUCZOWE:

wojewoda, nadzór, legalność, samodzielność prawna gminy, sądownictwo administracyjne

Jak wiadomo, reforma administracji publicznej w 1998 r. zmniejszyła liczbę województw z 49 do 16. W wyniku tej reformy Ostrołęka utraciła status miasta wojewódzkiego i weszła w skład województwa mazowieckiego, a siedziba wojewody została przeniesiona do Warszawy. W Ostrołęce pozostała Delegatura Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

Delegaturą kieruje kierownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku pracy w gabinecie wojewody. W delegaturach funkcjonują samodzielne stanowiska pracy i oddziały będące komórkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład struktury wewnętrznej wydziałów. Komórki te posługują się symbolami. Każdy wydział posiada symbol odpowiadający danemu powiatowi (symbol stanowi dodanie po myślniku litery wyróżniającej delegaturę).

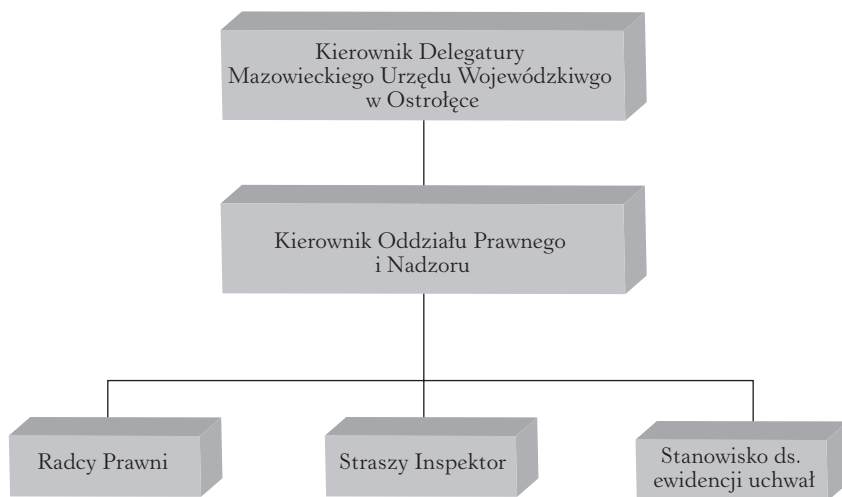
Wyróżnienie delegatur przedstawia się w sposób następujący:

- Ciechanów oznaczony jest literą C,
- Ostrołęka oznaczona jest literą O,
- Płock oznaczony jest literą P,
- Radom oznaczony jest literą R,
- Siedlce oznaczone są literą S².

¹ Analiza ma charakter historyczny. Ukazuje nadzór ogólny wojewody wg stanu prawnego na koniec 2006 r.

² Podział ten zawarty jest w § 52 Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wprowadzony zarządzeniem nr 130 wojewody mazowieckiego z 01.07.2003 z późn. zm.

Schemat 1. Struktura nadzoru nad samorządem gmin powiatu ostrołęckiego



Źródło: opracowanie własne.

Oznaczenia te usprawniają działalność wojewody, gdyż stanowią oznaczenia spraw i akt z zakresu sprawowanego nadzoru na danym obszarze. W delegaturze funkcjonuje oddział prawny i nadzoru. Oddziałem tym kieruje kierownik, który bezpośrednio podlega kierownikowi delegatury.

Oddział zatrudnia czterech radców prawnych oraz cztery osoby z wykształceniem wyższym prawniczym, które pomagają w badaniu uchwał gminnych. Każdy radca ma przydzielony terytorialnie okręg. Na gminy powiatu ostrołęckiego przypada jeden radca prawny, który bada uchwały gminne. Nadzór jest odpowiedzialny za działalność uchwałodawczą samorządów gminnych.

Po uchwaleniu uchwał przez rady gmin, w ustawowym terminie są one przesyłane drogą pocztową lub przywożone osobiście przez pracowników gminnych do sekretariatu oddziału prawnego i nadzoru. Następnie rejestruje się je w książce kancelaryjnej i rejestrze uchwał. Kierownik oddziału dekretuje każdą uchwałę radcom prawnym do przeanalizowania jej pod względem zgodności z prawem. Czas badania uchwały jest zróżnicowany i zależy od jej objętości. Średni czas badania uchwały wynosi 7 dni. Nie może jednak być dłuższy niż 30 dni³. Brak reakcji organu nadzoru na jakość podjętej uchwały oznacza przyjęcie jej w brzmieniu przedłożonym przez gminę⁴. W takim przypadku ostatnią czynnością

³ Tamże, art. 91.

⁴ Tamże, art. 89, pkt 2.

radcy badającego uchwałę jest stwierdzenie (za pomocą pieczęci), że „uchwała jest zgodna z prawem”. Na tym kończy się procedura badania uchwały. Zbadana pod względem legalności uchwała jest umieszczana w odpowiednim segregatorze. Wojewoda nie podpisuje badanej uchwały. Przedmiotowa uchwała jest przekazywana wojewodzie tylko w przypadku, gdy radca prawny stwierdza niezgodność uchwały z obowiązującym prawem i konieczne jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. W tym zakresie istnieje tzw. umowny podział terminów ustawowych. Wówczas radca prawny w ciągu 20 dni wydaje opinię o niezgodności z prawem danej uchwały gminnej. Natomiast wojewoda w ciągu 10 dni zatwierdza uprzednio wydaną opinię prawną.

W kwestii podpisu wojewody tylko na uchwałach podlegających rozstrzygnięciom nadzorczym, stosowaną praktykę należy uznać za nieprawidłową. Możliwość prawna dekoncentracji wykonywania kompetencji wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego przewidziana w ustawie o administracji rządowej w województwie⁵, nie obejmuje kompetencji do sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego⁶. Otóż Naczelny Sąd Administracyjny jasno i wyraźnie określił, że przyznanie wojewodzie kompetencji w zakresie sprawowania nadzoru oznacza, że jest to kompetencja przysługująca tylko temu organowi, której organ nie może powierzyć do wykonywania innym organom lub pracownikom urzędu.

Niedopuszczalność realizacji tej kompetencji w imieniu wojewody przez inne organy lub pracowników urzędu wojewódzkiego uregulowana jest także w ustawie o administracji rządowej. Możliwość pisemnego scedowania tej kompetencji na pracowników urzędu może mieć miejsce, ale jedynie do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność w ustalonym zakresie. W szczególności, będzie to dotyczyło wydawania decyzji administracyjnych.

Relacje pomiędzy oddziałem prawnym i nadzoru a organami gminy polegają także na wzajemnych negocjacjach odnośnie prawidłowego kształtu podejmowanych uchwał. Kiedy takie negocjacje są prowadzone z organami gmin? Mają one miejsce jedynie wtedy, gdy pomiędzy radą gminy a wójtem nie dochodzi do konfliktów. Oddział prawny i nadzoru także nie chce korzystać z przysługujących mu ustawowych uprawnień,

⁵ Art. 32 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

⁶ Wyrok NSA z 20 marca 2001, sygn. akt. IISA/WR444/99.

ponieważ nadanie uchwały kształtu według wytycznych nadzoru usprawnia to działanie oraz nie jest czasochłonne.

W stosunku do gmin, gdzie występują różnego rodzaju spory, organ nadzoru nie praktykuje negocjacji. W przypadku stwierdzenia niezgodności uchwały z obowiązującym prawem przesyła ją do wojewody w celu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. W ten oto sposób oddział prawny i nadzoru w porozumieniu z wojewodą zabezpiecza się przed zaskarżeniem przyjętej praktyki⁷ ze strony organów objętych konfliktem. W praktyce nadzorczej oddziału prawnego i nadzoru przyjęta jest reguła, że zarządzenia wójta nie są nadzorowane, chyba że nadzorowana gmina sama je przyśle. Oddział prawny i nadzoru interesuje się zarządzeniem z urzędu, gdy wpłynie skarga na zarządzenie od osób trzecich.

W przedmiocie badania zarządzeń przez organy nadzoru zgadzam się częściowo z tezą wysuniętą przez P. Chmielnickiego. Twierdzi on, że „zarządzenie powinno być przedmiotem analizy prawnej tylko wtedy, gdy jest ono zarządzeniem w świetle ustawy”⁸. Brak jest jednak odpowiednich regulacji prawnych i jednoznacznego stwierdzenia, jakie zarządzenie ma być kontrolowane. Na bazie tych wątpliwości może dochodzić do nadinterpretacji prawnych treści, albowiem gmina może uznać, iż zarządzenie nie podlega nadzorowi, natomiast organ nadzoru będzie prezentował zupełnie inne stanowisko. Występuje jednak częściowe uzasadnienie nadzoru zarządzenia. Treść przepisu brzmi następująco: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”. Przytoczone treści w znacznym stopniu przekonują o konieczności przedkładania również zarządzenia do organu nadzoru w celu jego zbadania. Wymienione nieścisłości prawne wprowadzają wiele zamieszania w działalności gmin i jako takie powinny ulec usunięciu.

⁷ Wypowiedź kierownika Oddziału Prawnego i Nadzoru Delegatury Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Ostrołęce. W gminach powiatu ostrołęckiego nie zanotowano takich przypadków. Występowały one w powiecie ostrowskim, np. gmina Brok.

⁸ P. Chmielnicki, „Gazeta Prawna” nr 191, dodatek nr 4 z 01.2003 r.

Uchwały gmin powiatu ostrołęckiego a rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody mazowieckiego

Analiza działalności uchwałodawczej gmin powiatu ostrołęckiego pokazuje, że 11 rad gmin podczas badanej kadencji łącznie uchwaliło 1084 uchwały⁹. Najwięcej uchwał zostało uchwalonych przez radę gminy Kadzidło: 145. Na drugim miejscu znajduje się gmina Baranowo z 140 uchwałami oraz na trzecim miejscu uplasowała się rada miasta i gminy w Myszynie ze 133 uchwałami. Pozostałe rady gmin Lelis, Troszyn, Rzekuń, Łyse, Goworowo, Czarnia, Olszewo-Borki i Czerwin uchwałyły uchwały w przedziale liczbowym od 65 do 117. Powyższe zestawienie przedstawiają tabela oraz wykres.

Tabela 1. Liczba uchwał gmin powiatu ostrołęckiego bieżącej kadencji

L.p.	Nazwa organu stanowiącego i kontrolnego	Liczba uchwał	%
1.	Rada gminy Kadzidło	145	13,4
2.	Rada gminy Baranowo	140	12,9
3.	Rada miasta i gminy Myszyniec	133	12,2
4.	Rada gminy Rzekuń	117	10,8
5.	Rada gminy Olszewo-Borki	110	10,1
6.	Rada gminy Łyse	105	9,6
7.	Rada gminy Troszyn	97	8,9
8.	Rada gminy Lelis	89	8,2
9.	Rada gminy Czerwin	85	7,8
10.	Rada gminy Czarnia	69	6,3
11.	Rada gminy Goworowo	63	5,8

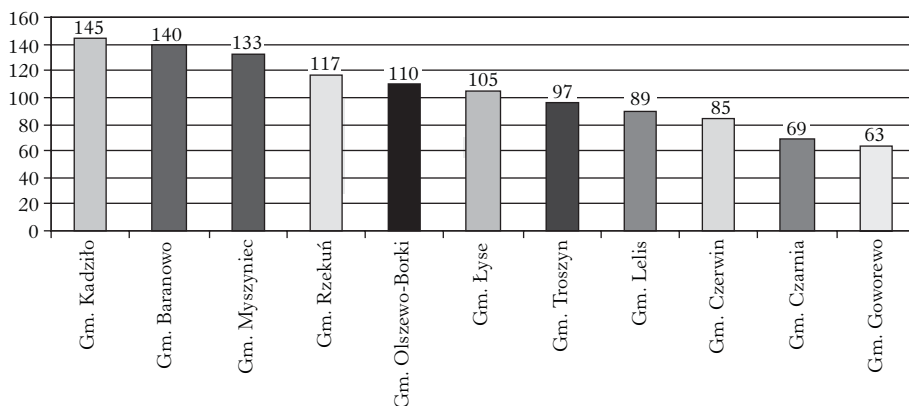
Źródło: badania własne.

Biorąc powyższe dane pod uwagę należy podkreślić, iż najbardziej prawotwórczo zaangażowane gminy to Kadzidło, Baranowo oraz Myszyniec, najmniej inicjatywy uchwałodawczej wykazują Czarnia i Goworowo. O ile wy tłumaczalna jest działalność gminy Czarnia¹⁰, to w przypadku gminy Goworowo prawotwórcza wstrzeźliwość jest zjawiskiem zastanawiającym nawet ze względu na jej położenie.

⁹ Teczka zagadnieniowa prowadzona przez oddział prawny i nadzoru w Ostrołęce, Lex/0/0910/2002–2005.

¹⁰ Gmina Czarnia jest najmniejszą gminą w powiecie ostrołęckim.

Wykres 1. Liczba uchwał gmin powiatu ostrołęckiego bieżącej kadencji



Źródło: badania własne.

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody

Analizując liczbę podejmowanych uchwał gmin należy stwierdzić, iż ilość wydanych rozstrzygnięć nadzorczych wojewody jest znikoma. Na 1084 uchwały tylko w dwunastu przypadkach wojewoda zaprezentował odmienne legislacyjnie stanowisko. Z jedenastu gmin w ośmiu z nich, tj. w Kadzidle, Troszynie, Czarni, Goworowie, Lelisie, Olszewie-Borkach, Łysych i Myszyncu uchwały – w ujęciu nadzoru – posiadały cechy aberracji.

Tabela 2. Liczba uchwał gmin i rozstrzygnięć nadzorczych wojewody

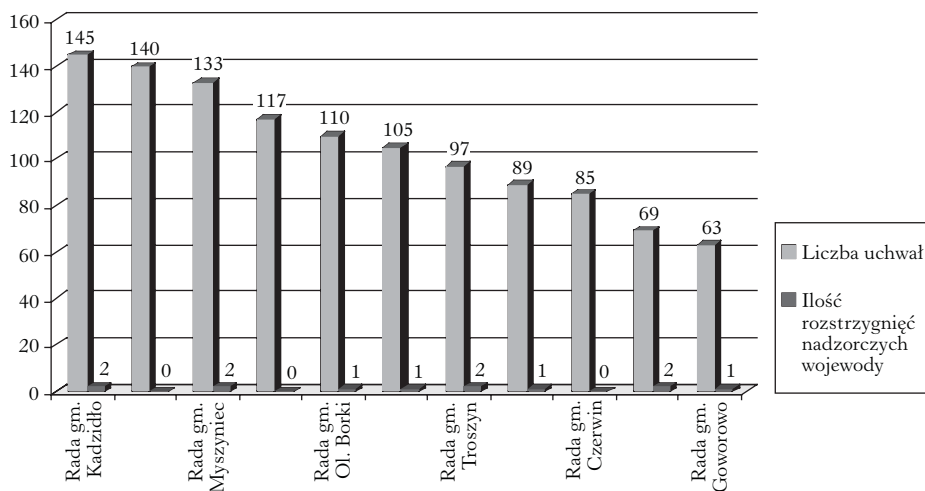
L.p.	Nazwa organu gminy	Liczba uchwał	Treść uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym	Ilość rozstrzygnięć nadzorczych
1.	Rada gminy Kadzidło	145	– budowa kanalizacji sanitarnej, – zasad dobrowolnego udziału w kosztach budowy wodociągu miejskiego	2
2.	Rada gminy Baranowo	140	brak ingerencji wojewody	0
3.	Rada gminy Myszyniec	133	powierzenie stanowiska dyrektora Szkoły Podstawowej ¹¹	1
4.	Rada gminy Rzekuń	117	brak ingerencji wojewody	0

¹¹ W przypadku gminy Myszyniec ingerencja nadzorcza wojewody dotyczy zarządzenia wójta.

L.p.	Nazwa organu gminy	Liczba uchwał	Treść uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym	Ilość rozstrzygnięć nadzorczych
5.	Rada gminy Olszewo-Borki	110	ustalenie liczby punktów napojów alkoholowych	1
6.	Rada gminy Łyse	105	ogólny plan zagospodarowania przestrzennego gminy	1
7.	Rada gminy Troszyn	97	powołanie komisji konkursowej	2
8.	Rada gminy Lelis	89	uchwalenie statutu	1
9.	Rada gminy Czerwin	85	brak ingerencji wojewody	0
10.	Rada gminy Czarnia	69	ogłoszenie konkursu na dyrektora szkoły podstawowej	2
11.	Rada gminy Goworowo	63	zmiany w ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego gminy	1
12.	Razem	1084		11

Źródło: badania własne.

Wykres 2. Liczba uchwał gmin i rozstrzygnięć nadzorczych wojewody



Źródło: badania własne.

Uchwały objęte ingerencją nadzorczą wojewody dotyczyły zasadniczo: zagospodarowania przestrzennego gminy, konkursu na dyrektorów szkół, uchwalenia statutu, określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Ingerencji nadzorczych nie zanotowały gminy: Baranowo, Rzekuń i Czerwin.

Porównując liczbę uchwał do ilości rozstrzygnięć nadzorczych w pozostałych gminach należy stwierdzić, iż gmina Kadzidło i Troszyn wypadły najgorzej ze wszystkich samorządów powiatu ostrołęckiego. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiają tabela i wykres.

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody wobec uchwał rady gminy Kadzidło

Rada gminy Kadzidło 22 marca 2002 r. uchwaliła dwie uchwały dotyczące: 1) zasad dobrowolnego udziału w kosztach budowy wodociągu wiejskiej Kadzidło-Tatary oraz ustalenia wysokości opłat za podłączenie do istniejących i wybudowanych wodociągów na terenie gminy Kadzidło; 2) zasad dobrowolnego udziału w kosztach budowy kanalizacji sanitarnej w Kadzidle oraz ustalenia opłat za podłączenie do istniejącej kanalizacji sanitarnej. Wojewoda mazowiecki nie zgodził się z treścią uchwał i 25 kwietnia 2002 r. zawiadomił radę gminy o wszczęciu postępowania.

Za podstawę ingerencji nadzorczej organ nadzoru uznał sprzeczność treści uchwał z przepisami ustawy gminnej¹². Głównym punktem spornym okazało się ustalenie opłat w wysokości 600 zł dla mieszkańców wspólnoty za podłączenie się do sieci wodociągowej¹³ oraz 800 zł za podłączenie się do istniejącej i wybudowanej przez gminę sieci sanitarnej. W ocenie wojewody¹⁴, przepisy uprawniają radę gminy do wydawania aktów prawnych o zasięgu lokalnym w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy według obowiązującego stanu prawnego może stanowić o wysokości cen lub opłat oraz określać sposób ustalania cen lub opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

Analizując przytoczone przepisy należy się zgodzić z decyzją wojewody, iż: 1) nie dają one uprawnień gminie do uzależniania podłączenia do istniejącej już sieci wodociągowej czy sanitarnej od uprzedniego uiszczenia jakichkolwiek opłat. 2) w zakresie pojęcia ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzanie dodatkowych opłat za samo umożliwienie z ich korzystania.

Z analizy treści przedmiotowych uchwał wynikało, że mieszkańcy mieli możliwość udziału w kosztach budowy kanalizacji sanitarnej

¹² Art. 40 ust. 2 pkt 4.

¹³ Uchwała rady gminy Kadzidło nr XXVII/258/02.

¹⁴ Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody mazowieckiego nr Lex-0911/3/2002.

w Kadzidle i wodociągu wiejskiego poprzez wniesienie dobrowolnych opłat. Jednocześnie ci mieszkańcy, którzy nie będą uczestniczyć w kosztach budowy wspólnej inwestycji chcąc uzyskać dostęp do cieci sanitarnej czy wodociągowej, muszą uiścić jednorazową opłatę z tytułu podłączenia nieruchomości do tej sieci.

Według oceny organu nadzorczego, ustalenie takiej opłaty stanowi nieuzasadnione przepisami prawa nałożenie na mieszkańców wspólnoty jednostronnej daniny publicznej. Za taką opinią przemawiają następujące argumenty: 1) opłaty te zostały wprowadzone przy nieuzasadnionym wykorzystaniu władztwa publicznego gminy. 2) przepisy obowiązującego prawa nie przewidują wydawania przez organ wykonawczy gminy zezwolenia w związku z samym faktem podłączenia nieruchomości do urządzenia komunalnego i pobierania z tego tytułu odrębnej opłaty¹⁵. Jaka była reakcja rady gminy Kadzidło? Otóż rada nie podjęła żadnych prawnych kroków z dwóch przyczyn. Po pierwsze, organ gminny złamał prawo, dlatego że nie reagował w sposób przewidziany przez prawo, po drugie natomiast (co wynika z pierwszej przyczyny) radni z jednej strony byli świadomi, iż działają, nazwijmy to delikatnie, na pograniczu prawa, jednak z drugiej strony, wspólnie z mieszkańcami wspólnoty chcieli zrealizować lokalną inwestycję z tzw. własnych funduszy.

Dokonując podsumowania przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody należy bezspornie uznać, że ingerencja wojewody odbyła się zgodnie z kryterium legalności, a więc rada gminy w części uchwał związanych z opłatami za instalację wodociągową i sanitarną wykroczyła poza prawotwórcze kompetencje. Jednak z drugiej strony, należy zadać kilka pytań: 1) Dlaczego do takiej sytuacji doszło? 2) Czy można mówić zatem o rzeczywistej samodzielności gminy? 3) Czy mające zastosowanie w sprawie przepisy ustawy gminnej nie ograniczają rozwoju gminy? Uważam, że konstrukcja tak postawionych pytań jest trafna, a udzielone odpowiedzi będą charakteryzować się nowymi rozwiązaniami w państwie demokratycznym.

W mojej ocenie dotychczasowe zmiany w ustawie gminnej były jedynie pozorne¹⁶. Nie stanowią, jak do tej pory, o rzeczywistej samodzielności samorządów gminnych. W państwach demokratycznych, to wspólnota

¹⁵ W orzecznictwie NSA i SN od dawna ugruntowany jest pogląd, iż jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, jest niedopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

¹⁶ Przykładowa zmiana dotycząca wprowadzenia jednoosobowego zarządu gminy w postaci wójta wzmocniła organ wykonawczy. W zakresie samodzielności gminy w państwie demokratycznym zmiana ustawy gminnej nie wniosła nic nowego.

samorządowa decyduje o jego rozwoju. Przytaczany już przepis art. 40 ustawy gminnej ogranicza w sposób skuteczny samodzielność gminy. Uważam, iż w tym zakresie powinny nastąpić zmiany legislacyjne, które pozwolą, aby gmina była faktycznym gospodarzem na własnym terenie. To organy gminy i ich mieszkańcy najlepiej znają swoje potrzeby, których zaspokajanie powinno przybierać postać pierwszoplanową. W obecnym stanie prawnym, sądząc po omawianym rozstrzygnięciu nadzorczym, należy postawić tezę, iż gmina nie posiada pełnej samodzielności, albowiem nie można zgodzić się z tym, że pytanie o zgodę organu nadzoru i obawa braku legitymizacji prawnej w przypadku rozwiązywania problemu o charakterze lokalnym, posiadają cechy samodzielności.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wobec uchwały rady gminy Lelis

18 grudnia 2003 r. rada gminy Lelis podjęła uchwałę w sprawie zmiany statutu gminy Lelis. Zmiany w niniejszym statucie dotyczyły:

- przyznania większych uprawnień przewodniczącemu rady gminy w postaci reprezentowania gminy na zewnątrz,
- w związku z przyznanym uprawnieniem przewodniczący mógł działać poprzez swojego pełnomocnika,
- w posiedzeniach komisji rewizyjnej mogli brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby,
- w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, przewodniczący rady mógł wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia.

Zmieniony statut gminy został przesłany do organu nadzoru. Ponieważ część treści uchwały nie była zgodna z obowiązującym prawem wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze¹⁷. W ocenie wojewody uchwała w części była sprzeczna z obowiązującym prawem. Wojewoda wskazywał, iż zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonywał wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Ponadto obowiązujące przepisy prawa, a w szczególności ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw

¹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego nr Lex-0.00911/2/2003.

oraz przepisy o samorządzie gminnym, nie uzasadniają stosowania przez radę wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych, np. w formie upomnienia, w razie uchylania się przez radnego od wykonywania obowiązków. Przepisy wspomnianej ustawy stanowią, że w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Ograniczanie więc możliwości udziału w posiedzeniach komisji rewizyjnej tylko do radnych będących jej członkami należało uznać za nieuprawnione.

Z uwagi na wady prawne uchwały, rada gminy nie wniosła skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Inną kwestią, którą chciałbym poruszyć oddzielnie, jest kwestia upoważnienia przewodniczącego rady do reprezentowania gminy na zewnątrz. Podczas opracowywania projektu uchwały zarówno jego autorzy, jak radni wykazali się brakiem wiedzy na temat ustawy gminnej. Z treści jej przepisów wynika jasno, że to wójt reprezentuje gminę na zewnątrz. Oddzielną sprawą jest również opinia prawna wydana przez radcę prawnego i komisję rewizyjną. W przypadku radnych pokutował z pewnością niski poziom wykształcenia radnych, albowiem zaledwie 6% posiadało wykształcenie wyższe, natomiast zdecydowana większość legitymowała się wykształceniem podstawowym i zawodowym.

Dokonując analizy treści uchwały, należy zgodzić się z reakcją wojewody w części dotyczącej przyznania większych uprawnień przewodniczącemu rady i wyznaczenia pełnomocnika, a także w przypadku posiedzeń komisji rewizyjnej. Przepis art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest jak najbardziej trafny. Broni on zasady obiektywizmu przed różnego rodzaju rozgrywkami politycznymi. Radni niebędący członkami komisji mogą bowiem zabierać głos w dyskusji i składać wnioski. To, że nie posiadają oni prawa głosowania w sprawach właściwych dla poszczególnych komisji nie powinno oznaczać, że głos w dyskusji lub składane wnioski takich radnych są bezskuteczne, ponieważ w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do prac komisji, mogą one być przez nich poddane pod dyskusję na forum rady gminy.

Chociaż i w przypadku środków dyscyplinujących wojewoda, z punktu widzenia prawnego, miał niewątpliwie rację to jednak uważam, iż w tym przedmiocie należałoby podjąć zmiany legislacyjne. Przepis ustawy mówiący o tym, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, jest regulacją prawną tylko połowiczną. Radny, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, jest praktycznie bezkarny. Nie można wobec niego zastosować środków dyscyplinujących.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wobec uchwały rady gminy Olszewo-Borki

23 kwietnia 2003 r. rada gminy w Olszewie-Borkach, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy 26 października 1982 r.¹⁸ o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹ podjęła uchwałę w sprawie ustalenia na terenie gminy Olszewo-Borki 10 punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu z wyjątkiem piwa przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

W ocenie organu nadzoru część uchwały była sprzeczna z prawem. Za podstawę objęcia rozstrzygnięciem nadzorczym wojewoda mazowiecki uznał, iż ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi upoważnia rady gmin do ustalania w drodze uchwały dla terenu gminy liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży. Kolejnym argumentem, jakiego użył wojewoda jest to, że przepisu ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie można stosować w oderwaniu od innych przepisów tego aktu prawnego określających cele ustawy. Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do działań, które będą ograniczać spożycie napojów alkoholowych oraz prowadzić do zmiany struktury ich spożywania i obyczajów spożycia alkoholu, w szczególności poprzez ograniczenie dostępności alkoholu.

Gdyby nawet przyjąć argumentację rady gminy Olszewo-Borki, to trzeba stwierdzić, iż liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych została ustalona w sposób dowolny, a tym samym swych rozstrzygnięć nie podporządkowała realizacji celu ustawy. Przy podejmowaniu decyzji z tego zakresu rada winna kierować się również uchwalonym przez siebie gminnym programem profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych, którego istotą winno być wykonywanie celów ustawy.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż rada tej gminy ustaliła 3 lutego 2002 r. na swoim terenie sześć punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W mojej ocenie zwiększenie do dziesięciu punktów sprzedaży alkoholu nie pozwala na ograniczanie

¹⁸ Tekst jednolity z 2002 r., Nr 147, poz. 1231 z późn. zm.

¹⁹ Wyłączna właściwość gminy obejmuje również stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, Dz.U. Nr 23, poz. 220 z późn. zm.

dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymanie się od spożywania alkoholu. W związku z tym w niniejszym przypadku obligatoryjne wstrzymanie wykonania uchwały z mocy prawa uważam za uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wobec uchwały rady gminy Łyse

27 marca 2003 r. rada gminy w Łysych podjęła dwie uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem organu nadzoru obydwie uchwały były sprzeczne z obowiązującym prawem, albowiem proces sporządzania oraz zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z treścią ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Naruszenie trybu postępowania w niniejszej sprawie spowodowało nieważność uchwał w całości.

Dokonując analizy treści wymienionych uchwał oraz przytaczanego już przepisu ustawy, zgadzam się z treścią rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody. Za zajęciem takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty: otóż w myśl ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym obowiązkiem wójta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, powinno być:

- zbadanie spójności rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium uwarunkowań,
- przedstawienie radzie gminy do uchwalenia projektu planu z uwzględnieniem orzeczeń sądu administracyjnego wydanych w związku ze złożonymi zarzutami oraz poinformowanie o wynikach badań.

Jednak rada gminy do momentu podjęcia uchwał nie ustaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zatem naruszyła procedurę sporządzania planu miejscowego określoną w cytowanej ustawie.

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody wobec uchwał rady miasta i gminy Myszyniec

Myszyniec jest jedną z gmin, gdzie wobec wydanych zarządzeń burmistrza, wojewoda mazowiecki wydał dwa rozstrzygnięcia nadzorcze z klauzulą natychmiastowej wykonalności w przedmiocie powierzenia funkcji

dyrektora Szkoły Podstawowej w Białusnym Lasku oraz Zespołu Szkół w Wolkowych.

30 lipca 2004 r. burmistrz Myszyńca wydał zarządzenie w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły podstawowej na okres od 1 sierpnia 2004 r. do 31 lipca 2009 r. Wojewoda mazowiecki nie zgodził się z przedmiotowym zarządzeniem, stwierdzając jego nieważność w całości oraz postanowił o natychmiastowym wstrzymaniu jego wykonania. Jednym z argumentów, na których oparł się wojewoda, było pismo wniesione przez dyrektora Delegatury w Ostrołęce z up. Mazowieckiego Kuratora Oświaty, wyrażające zastrzeżenia co do powierzenia stanowiska dyrektora dotychczasowemu nauczycielowi tej szkoły. Zdaniem autora pisma zastrzeżenie było umotywowane zgodnie z wymogami prawnymi oraz złożone w ustawowym terminie 14 dni. Burmistrz, mając na względzie ochronę samodzielności gminy, złożył skargę do WSA. Sąd po zapoznaniu się ze skargą uchylił zarządzenie nadzorcze²⁰, podtrzymując tym samym zarzut wobec rozstrzygnięcia podnoszony przez skarżącego. W toku postępowania sądowego skarżący udowodnił, iż zastrzeżenie wobec kandydata na dyrektora szkoły podstawowej powinno być umotywowane tak, aby wywarło skutek.

Analizując sporną uchwałę i rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zauważyłem, iż organ nadzoru dokonał błędnej analizy wspomnianego już zastrzeżenia. Zawierało ono jedynie pogląd i postulat, aby jak najszybciej wszcząć postępowanie konkursowe. Nie odnosiło się zatem bezpośrednio do osoby kandydującej na to stanowisko. Innym niepokojącym zjawiskiem, które zauważył sąd, było pozbawienie przez wojewodę czynnego udziału skarżącego w postępowaniu nadzorczym, przez co zostało naruszone prawo przez sam organ nadzoru. Naruszenie prawa polegało na tym, iż wojewoda pismem z 20 sierpnia 2004 r. zawiadomił burmistrza miasta i gminy Myszyńca o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia. Niniejsze zawiadomienie zostało doręczone 25 sierpnia 2004 r. i w tym samym dniu skarżący otrzymał rozstrzygnięcie nadzorcze. Z powyższego wynika, iż wojewoda mazowiecki w sposób wyraźny swoim postępowaniem wyszedł poza granice prawa.

Drugie z zakwestionowanych zarządzeń – zarządzenie z 8 sierpnia 2004 r. – dotyczyło podobnej sytuacji i zostało wszczęte z tych samych przyczyn, co uprzednio omawiane. Różnica polegała jedynie na tym, że pełnienie obowiązków dyrektora szkoły miało trwać do chwili przeprowadzenia konkursu na to stanowisko w miejscowości Wolkowe.

²⁰ Wyrok nr sygn. akt. ISA/Wa 1707/04.

Również w tym przypadku burmistrz złożył skargę do WSA, zarzucając organowi nadzoru wydanie błędnego rozstrzygnięcia. Sąd po zbadaniu sprawy uchylił także i to rozstrzygnięcie nadzorcze²¹. Sąd stwierdził, że skoro organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie odniósł się w żaden sposób do kwalifikacji kandydata w wymaganym 14-dniowym terminie, zaś tryb powierzenia stanowiska dyrektora jest zgodny z przepisem ustawy o systemie oświaty, to burmistrz nie naruszył prawa powierzając stanowisko dyrektora szkoły.

Analizując przynależność partyjną radnych gmin powiatu ostrołęckiego w przedmiotowych rozważaniach, to nasuwa się pewien wątek polityczny. Otóż burmistrz Myszynca należał co prawda do społecznego komitetu wyborczego („Kurpiowski Komitet Wyborczy”), lecz wyraźnie sympatyzował on z prawicą, natomiast rozstrzygnięcie nadzorcze było wydawane przez wojewodę desygnowanego przez rządzące wówczas ugrupowania lewicowe. W mojej ocenie zarysował się tu konflikt polityczny, który przeszedł na grunt prawny.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wobec uchwał rady gminy Troszyn

8 października 2002 r. rada gminy Troszyn podjęła dwie uchwały w sprawie regulaminu konkursowego na stanowisko dyrektora gimnazjum w Troszynie i w sprawie powołania komisji konkursowej. W ocenie organu nadzoru powyższe uchwały były sprzeczne z prawem. W związku z tym wojewoda zawiadomił radę gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Dokonując analizy treści wyżej wymienionych uchwał stoję na stanowisku, że wojewoda mazowiecki wydając rozstrzygnięcie nadzorcze²² postąpił zgodnie z obowiązującym prawem. Argumentuję to tym, iż znowelizowana ustawa o systemie oświaty²³ wprowadziła reformę ustroju szkolnego, z treści której wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w przepisach tej ustawy wykonuje odpowiednio zarząd gminy, zarząd powiatu, zarząd województwa.

²¹ Wyrok sygn. akt. S.A./Wa 289/05.

²² Lex-0.0911/10/2002.

²³ Ustawa z 23 sierpnia 2001 r., o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. Nr 111, poz. 1194.

Rada gminy, powołując skład komisji konkursowej dla przeprowadzenia konkursu na wskazane wyżej stanowisko oraz ustalając regulamin konkursu, wkroczyła w kompetencje właściwe dla wójta. Wójt co prawda podlega radzie w wielu płaszczyznach swojego działania, jednak przepisy ustawy gminnej przewidywały ten fragment działalności gminnej dla wójta.

Należy więc zadać pytanie, jaki udział w konstrukcji uchwały gminnej miał radca prawny? Przecież każdy projekt uchwały musi posiadać opinię prawną. Za błędne uważam rozwiązanie stosowane w gminach, polegające na zatrudnianiu radców prawnych na tzw. umowę-zlecenie. Osoby te wielokrotnie pracują w innych instytucjach bądź przedsiębiorstwach, a pracę w samorządach gminnych traktują jako pracę dorywczą. W tym też rozwiązaniu upatruję błędy popełniane podczas opiniowania projektów uchwał.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wobec uchwał rady gminy Czarnia

W gminie Czarnia sytuacja z rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody mazowieckiego przedstawiała się podobnie jak w przypadku uprzednio omawianej sytuacji w gminie Troszyn. 18 maja 2002 r. rada gminy podjęła dwie uchwały w sprawie powołania składu osobowego komisji konkursowej dla przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora Publicznego Gimnazjum w Czarni i w Surowem.

Wójt gminy przesłał uchwały do organu nadzoru, który uznał, że są one sprzeczne z obowiązującym prawem i unieważnił je w całości w toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego²⁴. Dokonując analizy uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody należy stwierdzić, że zawiera ono te same argumenty co w analizowanej już gminie Troszyn.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wobec uchwał rady gminy Goworowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze²⁵ wojewody mazowieckiego dotyczyło uchwały rady gminy Goworowo w sprawie zmian w miejscowym planie

²⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego nr Lex-0.0911/14/2002 z dnia 16.06.2002 r.

²⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego Lex-0.0911/8/2003.

zagospodarowania przestrzennego. Jest to sytuacja identyczna jak w przypadku gminy Łyse. Argumenty organu nadzoru oraz moje wnioski są jednobrzmiące, dlatego też nie będę ich powtarzać.

W niniejszej sprawie jednak nastąpiła odmienna reakcja rady gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze, albowiem gmina Goworowo złożyła skargę do NSA. Rada zarzuciła wojewodzie błędną interpretację przepisów argumentując, że przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidywały obowiązku ustalenia studium uwarunkowań. Dość poważnym zarzutem stawianym pod adresem wojewody było złamanie zasady czynnego udziału gminy w postępowaniu nadzorczym. Rada gminy otrzymała zawiadomienie o wszczęciu postępowania 17 kwietnia 2003 r., natomiast rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane 18 kwietnia 2003 r. Analizując treść skargi gminy Goworowo²⁶ można uznać, iż zachowanie organu nadzoru wykluczyło jakąkolwiek możliwość obrony praw strony, choćby w zakresie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów.

W odpowiedzi na skargę do NSA wojewoda mazowiecki podtrzymał swoje stanowisko zarzucając jednocześnie radzie gminy:

- brak zbadania spójności rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w stadium uwarunkowań,
- brak przedstawienia przez wójta radzie gminy projektu planu zagospodarowania przestrzennego oraz informacji o wynikach badań.

NSA przychylił się do odpowiedzi udzielonej przez organ nadzoru i skargę gminy Goworowo oddalił²⁷.

Kilka uwag o działalności uchwałodawczej gmin Baranowo, Rzekuń i Czerwin

W trakcie badań uchwał wyżej wymienionych gmin nie ustalono, aby wobec nich były stosowane rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody.

Analiza treści dokumentacji gminnych i wojewody daje podstawę do wysunięcia wniosku, iż relacje pomiędzy tymi gminami a organem nadzoru układają się pozytywnie. Stosunek tych relacji przedstawiają tabela nr 3 i wykres nr 3.

²⁶ Skarga gminy Goworowo do NSA z dnia 20.05.2003 r.

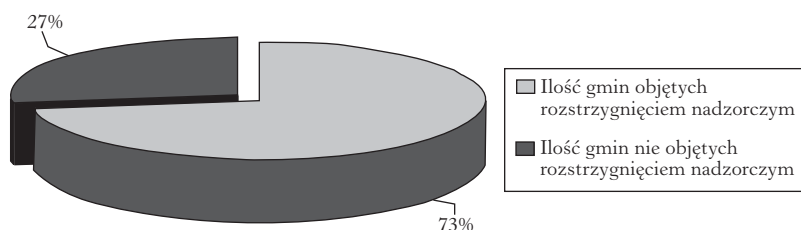
²⁷ Wyrok nr NSA. 1919/03.

Tabela 3. Stosunek relacji wojewody mazowieckiego do gmin powiatu ostrołęckiego w aspekcie ilości rozstrzygnięć nadzorczych

Relacje wojewody mazowieckiego do gmin	Wartość liczbowa	Wartość procentowa
Ilość gmin objętych rozstrzygnięciami nadzorczymi	8	73
Ilość gmin nie objętych rozstrzygnięciem nadzorczym	3	27

Źródło: badania własne.

Wykres 3. Relacje wojewody mazowieckiego do gmin powiatu ostrołęckiego w aspekcie ilości rozstrzygnięć nadzorczych



Źródło: badania własne.

Andrzej Sęk

GENERAL SUPERVISION OF VOIVOD. A CASE STUDY

Public administration reform in 1998 reduced the number of voivodships from 49 to 16. As a result Ostrołęka lost its status of voivod city and was incorporated into mazowieckie voivodship.

Analysis of local government legislative activity shows that 11 borough councils produced 1084 resolutions altogether. As a consequence a number of control resolutions is small too. Only in 12 cases voivod stated that the council resolution was invalid.

Analysis of available data showed a certain tendency. In boroughs dominated by rightist parties (with exception of: Kadzidło, Czarnia, Łyse and Rzekuń) or by social election committees of such orientation, voivod executed his control competencies. The smallest number of control resolutions was present in boroughs dominated by representatives of Polish People's Party and Democratic Left Alliance.