

JERZY KORCZAK
Uniwersytet Wrocławski

WSPÓŁDZIAŁANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W STANACH NADZWYCZAJNYCH

SAMOTNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Przyjęty w Konstytucji z 1997 r. ustrój państwa opiera się między innymi na zdecentralizowaniu władzy publicznej, czego najpełniej rozwiniętą postać osiąga ono w przypadku samorządu terytorialnego. Decentralizacja jest tu rozumiana według najlepszych jej definicji nauki prawa administracyjnego z okresu dwudziestolecia międzywojennego; T. Bigo ujmował ją w taki oto sposób: „W prawnoadministracyjnym znaczeniu — decentralizacja to taki system administracji, przy którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do centralnej władzy”¹. Tym samym podstawową konsekwencją tak założonego w art. 15 i 16 Konstytucji ustroju administracji publicznej jest niezależność administracji zdecentralizowanej realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego od administracji rządowej. Przy tym, skoro w świetle art. 3 Konstytucji państwo cechuje jednolitość terytorialna i ustrojowa wykluczająca autonomię terytorialne czy federacyjny ustrój państwowy, to wielosektorowa organizacja administracja publiczna, na którą składają się administracja państwowa (niecentralistyczna), administracja rządowa (scentralizowana) i administracja samorządowa (zdecentralizowana, a przy tym dualistyczna — terytorialna jako korporacja osobowo-terytorialna i zawodowa oraz gospodarcza jako korporacja wyłącznie osobowa), jest również jednolita przy całym poszanowaniu odrębności owych sektorów.

Zarazem jednak w obrębie sektora zdecentralizowanej administracji samorządu terytorialnego podzielonego wewnątrz na trzy podstawowe typy jednostek: gminy, powiaty i województwa, co wynika z przywróconego w 1998 r.

¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 123; decentralizację przeciwstawiał centralizacji, którą charakteryzował jako „układ podmiotów, w którym istnieje tylko jeden ośrodek, jedno centrum, jako źródło siły wiążące podmioty należące do układu, w jedną całość” (*ibidem*, s. 120).

trójstopniowego podziału terytorialnego kraju, nie zachodzą relacje ustrojowe. W doktrynie podkreśla się, że samorząd terytorialny nie jest całością składającą się z jednostek tego samorządu², a kolejne poziomy organizacji terytorium państwa, na których utworzono jednostki samorządu, nie są hierarchicznie nadrzędne, lecz powołane do załatwiania spraw innych na zasadzie ich komplementarności³, co prowadzi J. Bocia do określenia tego stanu ustrojowego jako „samotność jednostek samorządu terytorialnego” przejawiającą się w tym, że jednostki te „nie są ze sobą połączone i nie są ani zależne, ani zwierzchnie, są osobne”⁴. Pogląd ten znajduje pełne uzasadnienie w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych, które nie tylko podkreślają odrębność działania nienaruszającą samodzielności⁵, lecz przede wszystkim wykluczają zwierzchność w postaci nadzoru lub kontroli oraz kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym województwa nad powiatami i gminami (art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Tym samym między marszałkiem województwa a starostą powiatu czy wójtem gminy, a także między starostą powiatu a wójtem gminy nie zachodzą żadne relacje strukturalne⁶. Zarazem jednak podkreśla się wskazania ustawowe do rozwijania współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego opartego jednak wyłącznie na dobrowolności i nierodzącego zależności między nimi⁷.

² Zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 95, który odpowiada w ten sposób na wątpliwości zgłaszane przez J. Jeżewskiego w komentarzu do art. 164 Konstytucji co do samego użycia terminu „jednostka samorządu terytorialnego”, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998. Podobnie P. Lisowski, *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego — rozważania semantyczne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 448; *idem*, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 199–208.

³ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1997, s. 177. Obaj autorzy co prawda piszą o „szczeblu samorządu”, ale w pełni podzielam pogląd I. Skrzydło-Niżnik, iż użycie terminu „szczebel” w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jest niedopuszczalne, sugeruje bowiem właśnie hierarchę typową dla układów scentralizowanych, której nie ma w ustroju zdecentralizowanego samorządu (zob. *eadem*, *Model samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 304–305).

⁴ J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 45–46. Wspomniana I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 669, rozwija ten pogląd, pisząc: „Jednorodne podmioty samorządu terytorialnego ujęte całościowo nie stanowią systemu czy podsystemu, gdyż ich byt prawny (a także rzeczywisty) nie jest uzależniony od wzajemnego oddziaływania na siebie”.

⁵ W myśl art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814) zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy, w myśl zaś art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności ani powiatu, ani gminy.

⁶ Na ten temat więcej J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju samorządu terytorialnego*, [w:] *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014, s. 243–257.

⁷ Na ten temat więcej *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.

Wspomniana odrębność jednostek samorządu terytorialnego widoczna jest jednak najbardziej w relacjach między sektorem administracji rządowej a samorządem terytorialnym, albowiem tu prawo ściśle określa ich charakter, zakres i formę. Podstawową relacją jest nadzór sprawowany przez wojewodę oraz Prezesa Rady Ministrów (regionalnych izb obrachunkowych nie można zaliczać do sektora administracji rządowej), który swoje podstawy czerpie z art. 171 Konstytucji RP oraz odpowiednich przepisów z rozdziałów poświęconych nadzorowi w każdej z samorządowych ustaw ustrojowych. Jest to relacja oparta na władczości organu nadzoru w stosunku do organu nadzorowanego, albowiem środek nadzoru zastosowany w ramach postępowania nadzorczego bezpośrednio ingeruje w działanie organu nadzorowanego w przypadku środka *ad meritum*, a nawet wobec samego organu, prowadząc do jego zawieszenia lub rozwiązania, względnie odwołania w zależności od kolegialnego lub monokratycznego jego charakteru⁸. Jednakże władczy stosunek nadzoru nie upoważnia organu nadzoru do udzielania organom nadzorowanym jakichkolwiek wytycznych czy poleceń, a próby takich działań są w orzecznictwie traktowane jako naruszenie ustrojowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁹.

WSPÓŁDZIAŁANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ

Mimo tej odrębności obu sektorów przepisy ustaw ustrojowych — podobnie jak w przypadku relacji wewnątrz sektora samorządowego — wskazują na możliwości współdziałania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Oto bowiem oprócz przewidzianych w art. 166 ust. 2 Konstytucji zadań zleconych w drodze ustawy z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego mogą one dobrowolnie zawierać porozumienia z organami administracji rządowej celem powierzenia im wykonywania zadań tego organu. Regulacje szczegółowe zawarte w ustawach ustrojowych realizują tę konstytucyjną zasadę na zasadzie równoległości, albowiem z jednej strony art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰ i art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym przewidują możliwość zawierania takich porozumień przez gminy i powiaty, a z drugiej strony art. 2 pkt 4 ustawy o wojewodzie¹¹ wskazuje, że zadania administracji rządowej w województwie mogą wykonywać jednostki samorządu terytorialnego (co pozwala objąć nim także województwa samorządowe, choć usta-

⁸ Klasyfikację środków nadzoru zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2015, s. 431–437.

⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

¹¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

wa samorządowa bezpośrednio tego nie przewiduje), jeżeli wynika to z zawartego z nimi porozumienia. Cechą tej formy współdziałania jest przede wszystkim dobrowolność zawarcia porozumienia oraz brak wpływu jego wykonywania na relacje ustrojowe między organem powierzającym (organem administracji rządowej) i organem wykonującym zadanie powierzone (organem jednostki samorządu terytorialnego). Jednakże wejście w sferę zadań administracji rządowej, zarówno wykonywanych jako zlecone, jak i jako powierzone, powoduje, że obok nadzoru między wojewodą a organami jednostek samorządu terytorialnego pojawia się kontrola sprawowana przez wojewodę na mocy art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie. Zgodnie z tym przepisem wojewoda sprawuje kontrolę nad wykonywaniem wspomnianych zadań pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, która przeprowadzana jest na zasadach określonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej¹². Tym samym oddziaływanie w formie kontroli powoduje zmiany opisanych wcześniej relacji ustrojowych, choć kontrola zakończona wystąpieniem pokontrolnym, które może zawierać zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia jednostki kontrolowanej, obliuguje do określonych zachowań.

Wspomniana ustawa o wojewodzie przewiduje w art. 20 jeszcze jedną formę współdziałania, która polega na powierzeniu przez wojewodę organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia określonych spraw w imieniu wojewody. Ta forma jednak istotnie różni się od poprzedniej, choć bowiem następuje również w wyniku zawarcia porozumienia, to jednak zawartego wyłącznie między wojewodą a organem wykonawczym danej jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto porozumienie to upoważnia wojewodę do sprawowania kontroli nad jego realizacją na zasadach w nim określonych zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy. W tym zatem przypadku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nie występuje w jej imieniu i na jej odpowiedzialność, a wyłącznie w imieniu wojewody i na jego odpowiedzialność.

„NADZWYCZAJNOŚĆ” STANU NADZWYCZAJNEGO Z PUNKTU WIDZENIA PODSTAWOWYCH ZASAD USTROJOWYCH PAŃSTWA

Opisane zasady ustrojowej odrębności obu sektorów administracji publicznej oraz odrębności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w obrębie sektora samorządowego ulegają istotnym zmianom w sytuacji wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Wytwarzają się relacje zarówno między organami tych jednostek, jak i między nimi a organami administracji rządowej, przejawiające się uprawnieniami o cechach władczości. Jest to jedna z cech konstytutywnych nadzwyczajnego charakteru stanów nadzwyczajnych.

¹² Zob. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz.U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm.

Należy przypomnieć, iż Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła w tytule rozdziału XI termin „stany nadzwyczajne” bez jakiegokolwiek wyjaśnienia jego znaczenia¹³. Jedynie z art. 228 ust. 1 można wywnioskować, że jest to sytuacja szczególnych zagrożeń, wobec której zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, co zmusza i zarazem uzasadnia wprowadzenie odpowiedniego stanu nadzwyczajnego. Przepis ten *in fine* wymienia jako stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej, przy czym jednak nie definiuje tych pojęć ani nie ustala w inny sposób zakresu pojęciowego pozwalającego wskazać różnice między nimi, zwłaszcza zaś kwestie wzajemnych relacji. Pozwala to przyjąć, iż każdy z wyróżnionych rodzajowych stanów jest stanem nadzwyczajnym, chociaż ustawy zwykle posługują się już wyłącznie nazwami własnymi każdego ze stanów z osobna. Istotne są regulacje art. 228 ust. 6 i 7 Konstytucji, które zastrzegają, iż w czasie stanu nadzwyczajnego nie może być zmieniana Konstytucja, wszelkie ordynacje wyborcze oraz same ustawy o stanach nadzwyczajnych, a także to, że w czasie trwania stanu nie mogą być przeprowadzane wybory ani referenda, co powoduje przedłużenie kadencji organów wybieralnych, jeżeli jej koniec przypadałby w trakcie obowiązywania stanu, nie tylko do końca obowiązywania stanu, ale o następne 90 dni po jego zakończeniu. Jednakże zawarte w tym samym art. 228 Konstytucji w ust. 2–4 delegacje dla ustaw zwykłych wskazują na nowe określenia zasad działania organów władzy publicznej, możliwość ograniczania wolności i prawa człowieka i obywatela (z zastrzeżeniem z ust. 5, iż muszą one odpowiadać stopniowi zagrożenia i zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa), a także możliwość powstawania strat majątkowych wynikających z tych ograniczeń. Oczywiście delegacje te nakazują ustawodawcy zwykłemu, a następnie upoważnionemu w ustawie prawodawcy, odpowiednie uregulowanie tych zasad działania organów, które pozwolą na skuteczne ograniczenie i usuwanie negatywnych skutków wystąpienia stanu nadzwyczajnego.

Analizując przepisy ustaw dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, dostrzegamy, że każda z nich przyjmuje jako zasadę wyjściową działanie organów władzy publicznej w dotychczasowych strukturach i w ramach przysługujących im kompetencji¹⁴, jednak następnie wprowadza zasady nowe, które zmieniają zarówno strukturę, jak i kompetencje. Zmiany te można ująć w trzech grupach: nowe kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego wobec

¹³ Na temat semantycznych znaczeń terminologii używanej w ustawodawstwie dla nazywania stanów nadzwyczajnych i jej ewolucji zob. J. Korczak, *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura et al., Rzeszów 2008, s. 211 n.

¹⁴ Zob. art. 7 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 333 z późn. zm.), art. 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 886); art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r., poz. 851).

innych podmiotów; nowe relacje między organami jednostek samorządu terytorialnego, nowe relacje między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego.

W pierwszej grupie „nadzwyczajnych” zmian w typowym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę na nowe uprawnienia organów tych jednostek. Są one zróżnicowane w zależności od rodzaju stanu oraz od typu jednostki samorządu terytorialnego, jednakże można dostrzec pominięcie organów województwa samorządowego, co jest związane z konsekwencjami dualizmu administracji publicznej w województwie, w wyniku którego wszelkie zadania z zakresu utrzymania stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym także te, które wynikają z wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych na obszarze województwa, spoczywają na wojewodzie, czyli organie administracji rządowej. Ponadto nowe uprawnienia organom gmin i powiatów przyznaje jedynie ustawa o stanie klęski żywiołowej, jako że w przypadku dwu pozostałych stanów nowe zadania dotyczą jedynie organów administracji rządowej.

Otóż zgodnie z przepisami ustawy o stanie klęski żywiołowej wójt gminy (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jego skutkom albo ich usunięcia w razie wystąpienia na terenie gminy (art. 8 pkt 1) i w tym zakresie może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy (art. 9 ust. 2). Jest to nadzwyczajne uprawnienie, albowiem mimo zależności ustrojowej jednostek pomocniczych od gminy, która (poza miastem stołecznym Warszawą) tworzy je dobrowolnie, ustala ich ustrój wewnętrzny i sprawuje nad nimi nadzór i kontrolę, a także finansuje ich funkcjonowanie z budżetu gminy, wójtowie nie mają uprawnień do wydawania poleceń sołtysom czy przewodniczącym zarządów (lub inaczej nazwanym organom wykonawczym) jednostek pomocniczych. Zależność kierowników jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę od wójta w świetle art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym jest oczywista, choć mimo to trudno jest znaleźć podstawę prawną do przyznania wójtom uprawnienia do wydawania poleceń wiążących tym kierownikom¹⁵. Również uprawnienia wójtów wobec kierowników gminnych jednostek ochrony przeciwpożarowej, polegające jedynie na koordynowaniu funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy, nie dają podstaw do wydawania poleceń wiążących kierownikom tych jednostek¹⁶. Ponadto ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 17 wyposaża wójtów w nad-

¹⁵ Zob. J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju samorządu terytorialnego*, s. 256–257.

¹⁶ Zob. art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 191.

zwyczajne uprawnienia do kierowania działaniami Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej, Policji, Straży Granicznej, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, podmiotów leczniczych, dysponentów jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, oraz innych państwowych urzędów, agencji, inspekcji, straży i służb, prowadzonymi na terenie gminy w zakresie przeciwdziałania skutkom lub usuwania skutków klęski żywiołowej.

Podobne zadania przypisuje ustawa o stanie klęski żywiołowej starostom i tu należy podkreślić, że choć w świetle ustawy o samorządzie powiatowym starosta jest traktowany jedynie jako przewodniczący zarządu powiatu, a zatem nie ma statusu organu powiatu (art. 8 ust. 2), to jednak ze względu na specyfikę instytucji zespoleń administracyjnych w powiecie (art. 33b) starosta zyskuje szczególnie status zwierzchnika tej administracji (art. 35 ust. 2 i 3). A zatem w jego przypadku — pomijając zastrzeżenie poczynione wyżej co do oddziaływania na kierowników tym razem powiatowych jednostek organizacyjnych oraz powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 10 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej) oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych (art. 10 ust. 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej) — uprawnienia z art. 17 tej ustawy nie są tak bardzo odmienne od zwykłych, jak ma to miejsce w przypadku wójta.

Nowe relacje między organami jednostek samorządu terytorialnego zachodzą w stanie klęski żywiołowej i dotyczą nieznanej ustrojowi samorządu terytorialnego relacji opartej na zwierzchnictwie starosty nad wójtami. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 ustawy wójt podejmujący działania prowadzone na terenie gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciu podlega staroście. Natomiast w sytuacji prowadzenia takich działań na terenie powiatu, starosta w myśl art. 10 ust. 2 może wydawać wójtom polecenia wiążące¹⁷. Starosta jest także wnioskodawcą w postępowaniu o zawieszenie przez wojewodę uprawnień wójta w razie nieudolnego lub nienależytego ich wykonywania (art. 9 ust. 5), o którym będzie mowa poniżej. Jest oczywiste, że uprawnienia starosty dotyczą jedynie działań we wskazanym zakresie oraz jedynie w okresie obowiązywania stanu, po jego zniesieniu relacje te nie występują w żadnej postaci. Ponadto przepis art. 15 ust. 2 nakłada na wójtów i starostów obowiązek współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania.

Nowe relacje między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego także wykraczają poza opisywany wcześniej model samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w którym tylko wskazane konstytucyjnie i ustawowo organy administracji rządowej mogą ingerować w działania organów tych jednostek w ramach stosunku nadzoru lub kontroli.

¹⁷ O kontrowersyjności tych rozwiązań pisze P. Ruczkowski w komentarzu do obu przepisów, *idem, Komentarz do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U.02.62.558), LEX/el. 2002.

W tej kategorii nadzwyczajnych uprawnień przyznanych organom administracji rządowej przewidziane są one każdą z ustaw o poszczególnych stanach nadzwyczajnych, przy czym przypisane są one różnym organom i mają różny charakter prawny. W ustawie o stanie klęski żywiołowej organami tymi są w pierwszej kolejności wojewoda, jeśli stan klęski obejmuje obszar więcej niż jednego powiatu, a następnie minister właściwy do spraw administracji publicznej lub innego działu właściwego ze względu na przedmiot klęski, a w razie wątpliwości minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów (art. 8 pkt 3 i 4); w ustawie o stanie wyjątkowym są to odpowiednio wojewoda i Prezes Rady Ministrów (art. 9), podobnie jak w ustawie o stanie wojennym (art. 9 i 14). Należy też mieć na uwadze szczególne relacje zachodzące między samymi organami administracji rządowej. Uprawnienia organów administracji rządowej względem organów jednostek samorządu terytorialnego — głównie gmin i powiatów z uwagi na wcześniej poczynione zastrzeżenia co do udziału województw samorządowych — można określić w dwóch płaszczyznach, po pierwsze, wynikające z bezpośredniego prowadzenia swoich działań rozwiązanych z obszarem występowania stanu nadzwyczajnego, po drugie, z pozycji ustrojowej, którą można określać jako środki nadzoru o charakterze szczególnym.

W płaszczyźnie pierwszej współdziałanie organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego wynika z uprawnień przypisanych przez ustawy organom administracji rządowej. Wojewoda w stanie klęski żywiołowej wprowadzonej na terenie województwa kieruje działaniami podejmowanymi celem zapobieżenia lub usuwania skutków wystąpienia klęski i w tym zakresie podporządkowane są mu nie tylko organy administracji rządowej i podległe im jednostki organizacyjne, lecz także jednostki Sił Zbrojnych skierowane na teren województwa w związku z wystąpieniem stanu klęski oraz organy jednostek samorządu terytorialnego i utworzone przez nie jednostki organizacyjne, w tym także samorządu województwa (art. 11 ust. 1 i 2). Natomiast w stanie wojennym wojewoda z racji kierowania realizacją zadań obronnych i obrony cywilnej na terenie województwa koordynuje i kontroluje działalność między innymi organów jednostek samorządu terytorialnego, a ponadto może nakładać zadania tym organom i nakazywać dokonywanie określonych wydatków na ich realizację, ustawa podkreśla też ich podporządkowanie wojewodzie w zakresie wykonywania tych zadań (art. 13 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz ust. 3). W razie ogłoszenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części województwa wojewoda podejmuje działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny, koordynując i kontrolując funkcjonowanie organów administracji samorządowej, jeśli zaś stan obejmuje obszar większy niż obszar jednego województwa, zadanie to będzie wykonywać Prezes Rady Ministrów (art. 9), przy czym jednak ustawa poza uprawnieniami o charakterze nadzorczym nie określa innych. Jeśli zaś chodzi o ministra właściwego do zapobiegania skutkom klęski żywiołowej, to w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia lub usunięcia skutków klęski jest uprawniony do wydawania

poleceń wiążących organom jednostek samorządu terytorialnego (art. 13 ust. 1). W razie wprowadzenia stanu wojennego minister obrony narodowej koordynuje realizację przez organy jednostek samorządu terytorialnego zadań dotyczących obrony państwa, przedstawia im potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa i sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych przez te organy i podległe im jednostki organizacyjne (art. 12 pkt 2, 3 i 4).

W drugiej płaszczyźnie należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru sprawowanego nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, a także kryterium nadzoru i wreszcie katalogu środków, a także procedury ich stosowania. Każda z wyróżnionych cech wykazuje odmienność nadzoru sprawowanego w warunkach stanu nadzwyczajnego od sprawowanego w warunkach zwyczajnych.

Kwestia zakresu podmiotowego dotyczy zarówno organów nadzoru, jak i organów nadzorowanych, oto bowiem wśród organów nadzoru — obok znanych Konstytucji wojewody i Prezesa Rady Ministrów — pojawia się minister właściwy w sprawach administracji publicznej lub inny minister właściwy ze względu na przedmiot klęski żywiołowej względnie wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów minister. Zmiana dotyczy także włączenia w postępowanie nadzorcze starosty, a zatem organu samorządu powiatowego, co prawda jedynie jako wnioskodawcy zastosowania środka nadzoru, ale przełamuje to podstawowe kanony ustroju samorządu terytorialnego.

Kwestia zakresu przedmiotowego również wymaga wyjaśnień, albowiem nadzór sprawowany jest zasadniczo wyłącznie w zakresie działań podejmowanych w warunkach danego stanu nadzwyczajnego. Należy jednak pamiętać o wspomnianej wcześniej zasadzie działania organów władzy publicznej w dotychczasowych strukturach i w ramach przysługujących im kompetencji — wówczas przyjęte w art. 12 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym oraz w art. 14 ust. 1 ustawy o stanie wojennym uzasadnienie do zastosowania przewidzianych w tych przepisach środków nadzoru: „Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności wykonywania zadań publicznych”, wskazuje, że *de facto* nadzór stosowany w obu stanach obejmuje nie tylko realizację zadań wynikających z wprowadzenia każdego z nich, ale całość działalności samorządowej, która w myśl art. 171 Konstytucji winna podlegać tylko nadzorowi sprawowanemu na zasadach ogólnych.

Kryteria nadzoru przyjęte we wszystkich ustawach wyraźnie odbiegają od kryterium zgodności z prawem, przyjętego jako fundament samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w art. 171 ust. 1 Konstytucji i samorządowych ustawach ustrojowych — oto bowiem w art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej pojawia się wyraźnie kryterium celowościowe określone jako niezdolność do kierowania lub niewłaściwe kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski lub ich usunięcia. Podobnie we wspomnianych już art. 12 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym i art. 14 ust. 1 ustawy o stanie

wojennym mamy do czynienia z kryterium celowości ujętym jako niewykazywanie dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia danego stanu. Oczywiście w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 85 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa także mamy do czynienia z kryterium celowości, skoro przyczyną zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego jest nierokujący szybkiej poprawy i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych danej jednostki, ale tam jednak mowa wyraźnie o „braku skuteczności”, a nie tylko „niewykazywaniu dostatecznej skuteczności” — tym samym mamy do czynienia z odmiennym kryterium celowościowym. Osobnym kryterium nadzoru jest wskazany w art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej stan faktyczny odmowy wykonania wiążącego polecenia wydanego przez właściwego ministra, o którym mowa w art. 8 pkt 4, organowi samorządowemu. Można rozważyć jego kwalifikację jako kryterium zgodności z prawem, skoro wykonanie polecenia jest nakazane prawem, gdyż odmowa wykonania oznacza stan niezgodności z prawem. Natomiast ten sam przepis wzbogaca kryterium celowości, jako że jest w nim mowa o niewłaściwym wykonaniu polecenia, które jest odmienne od wcześniej znanych braków skuteczności czy niedostatecznej skuteczności.

Katalog środków nadzoru znanych z samorządowych ustaw ustrojowych i innych ustaw dotyczących sprawowania nadzoru nad działalnością samorządową ulega też rozbudowaniu o nowe środki. Podstawowym środkiem jest zawieszenie uprawnień wójta lub starosty określonych przepisami ustawy o stanie klęski żywiołowej i wyznaczenie pełnomocnika do kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze odpowiednio gminy lub powiatu (art. 9 ust. 5 i 6 oraz art. 10 ust. 5 i 6, a także art. 13 ust. 2 pkt 2). Jest to środek nieznany ustrojowi samorządowemu, nie powoduje on bowiem zawieszenia organów jednostki jak w przypadku środka zawieszenia organów i ustanowienia zarządu komisarycznego przewidzianego w ustawach ustrojowych, a jedynie zawieszenie niektórych uprawnień i to wyłącznie wójta lub starosty, co oznacza, że organy stanowiące nadal wykonują swoje zadania, a wójt w gminie i starosta w powiecie (o zarządzie nie wspominając) wszystkie zadania niezwiązane z kierowaniem działaniami w warunkach stanu klęski. Ponadto ustawa o stanie wyjątkowym w art. 12 i ustawa o stanie wojennym w art. 14 przewidują zawieszenie organów gminy, powiatu lub województwa i ustanowienie zarządu komisarycznego. Jednak tym, co różni ten środek od znanego z ustaw samorządowych, jest ostateczny termin ustania zarządu komisarycznego z dniem zniesienia odpowiednio stanu wyjątkowego lub wojennego.

Należy też zauważyć właściwość organów nadzoru i procedurę stosowania poszczególnych środków. Zawieszenia uprawnień wójta wynikającego ze stanu klęski żywiołowej i ustanowienia pełnomocnika wykonującego te uprawnienia dokonuje wojewoda na wniosek starosty, któremu wójt w zakresie wykonywanych uprawnień podlega, lub z własnej inicjatywy na mocy art. 9 ust. 5. Jednak już za-

wieszenia uprawnień starosty i ustanowienia pełnomocnika dokonuje wojewoda wyłącznie z własnej inicjatywy na podstawie art. 10 ust. 5. Jest to istotna zmiana w stosunku do zakresu środków nadzoru przysługujących wojewodzie na mocy ustaw ustrojowych, które nie przewidują żadnych środków *ad personam* dla niego. Wspomnianego zawieszenia uprawnień organu samorządowego, który odmówił wykonania polecenia wiążącego właściwego ministra kierującego działaniami związanymi z wprowadzonym stanem klęski żywiołowej na obszarze większym od województwa lub ocenienia wykonania jako niewłaściwego i ustanowienia w to miejsce pełnomocnika, dokonuje ów minister z własnej inicjatywy. Także i ten przypadek wykracza poza konstytucyjne podstawy sprawowania nadzoru, albowiem art. 171 ust. 1 nie wymienia poza Prezesem Rady Ministrów żadnego ministra resortowego, jedynie w przepisach prawa ustrojowego i materialnego pojawiają się minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz inni ministrowie właściwi w zakresie poszczególnych działów administracji rządowej¹⁸. Zawieszenia organów samorządu na mocy przepisów ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym oraz powołania komisarzy rządowych z tego tytułu dokonuje już wyłącznie Prezes Rady Ministrów, aczkolwiek na wniosek wojewody (art. 12 ustawy o stanie wyjątkowym i art. 14 ustawy o stanie wojennym), co także odbiega od procedury zawieszenia organów samorządowych w ustawach ustrojowych, w których wnioskodawcą jest minister właściwy do spraw administracji. Ponadto w tym przypadku — głównie z powodu dynamiki wydarzeń — pominięty jest zupełnie etap poprzedzający zawieszenie w postaci wezwania do przedłożenia programu poprawy sytuacji w jednostce, którego bezskuteczność warunkuje zastosowanie tego środka nadzoru.

WNIOSKI

Jak wynika z analizy przywołanych przepisów ustaw o stanach nadzwyczajnych, formy współdziałania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w warunkach stanów nadzwyczajnych mają zupełnie odmienny charakter od opisywanych wcześniej form współdziałania w warunkach zwyczajnych. Przede wszystkim wyłączona zostaje dobrowolność, która cechowała porozumienia, gdyż udział organów samorządowych jest ich ustawowym obowiązkiem sankcjonowanym odpowiedzialnością ich piastunów w płaszczyźnie środków nadzoru *ad personam*. Ponadto w tych formach współdziałania występuje zwierzchność organów administracji rządowej przejawiająca się w prawie wydawania wiążących poleceń oraz wszczynania postępowań nadzorczych i stosowania ich władczych środków. Oprócz poleceń wiążących na uwagę zasługuje także nakładanie nowych zadań i obowiązek czynienia wydatków na ich finanso-

¹⁸ Więcej zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, wykaz 1 i 2 do tab. 43, s. 435–437.

wanie, co istotnie odbiega od konstytucyjnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przejawiającej się we władztwie finansowym. Tym samym wyjściowa teza o nadzwyczajnym charakterze współdziałania obu sektorów administracji publicznej w warunkach stanów nadzwyczajnych zyskuje pełne potwierdzenie, co nie znosi jednak wielu wątpliwości zgłaszanych w doktrynie w komentarzach do przywoływanych tu przepisów stanowiących podstawy tej współpracy.

COOPERATION BETWEEN GOVERNMENTAL AND SELF-GOVERNMENTAL ADMINISTRATION DURING EXTRAORDINARY MEASURES

Summary

The system of territorial self-government is based on independence of its tiers — communes, districts and voivodships — which is expressed in their independence in two relational systems: between tiers within the system of territorial self-government, and between tiers of local self-government and governmental authorities. However, at the same time, independence does not exclude their cooperation in both relational systems because agreements, unions, and associations, in which tiers of territorial self-government participate, and also associations of tiers of territorial self-government with governmental authorities, allow for common performance of public tasks or for their delegation. The above-mentioned forms are not initiated without the will of tiers of local self-government and they do not build hierarchical dependency between their participants. The imposition of every extraordinary measure has a great influence on those relations because, despite the declaration of normal functioning of public authorities in case of the imposition of extraordinary measure, not only extraordinary competences of heads of the communes and starost's in relation to entities functioning on the territory of their jurisdiction arise but also atypical relations between starost, commune head, and governor, and even between central authorities and starost. The aim of this article is to identify and analyze the mentioned relations which are provided by provisions of acts regulating conditions of imposition of every extraordinary measure.