

MIŁOSZ KŁOSOWIAK

ORCID: 0000-0002-2037-3280

Uniwersytet Warszawski

KAMIL KRAUSCHAR

ORCID: 0000-0001-9368-5974

Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie

PRAWNE MOŻLIWOŚCI ZASKARŻENIA PRZEZ RADNEGO UCHWAŁ PODEJMOWANYCH PRZEZ ORGAN STANOWIĄCY JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO, W KTÓREGO SKŁAD WCHODZI

Abstrakt: W sektorze publicznym w hierarchii szczebla jednostek samorządu terytorialnego gmina odgrywa kluczową rolę, stanowi podstawową jednostkę w podziale administracyjnym państwa. Oprócz gmin ustawodawca wyróżnia powiaty oraz województwa, którym zostały przypisane do realizacji zadania własne oraz zlecone, niezastrzeżone odrębnymi ustawami, na rzecz innych podmiotów. Poziom organizacyjny samorządu obejmuje swoją strukturą terytorium danej jednostki, a przede wszystkim dotyczy ogółu mieszkańców, którzy z mocy prawa należą do społeczności lokalnej (regionalnej). Reprezentacja społeczności odbywa się za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach powszechnych, do których zalicza się: organ stanowiący oraz organ wykonawczy. W skład organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wchodzi radni, którzy obowiązani są kierować się dobrem wspólnoty samorządowej.

W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia prawnych uwarunkowań sprawowania mandatu radnego oraz jego wpływu na proces uchwałodawczy rady. Celem opracowania jest uzyskanie odpowiedzi na postawione w nim pytania: (1) jakie są prawne możliwości zaskarżenia przez radnego uchwał podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w skład którego wchodzi?; (2) czy radny dysponuje legitymacją skargową opartą na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia? Ocena właściwości oraz posiadanych prerogatyw radnego wynikających ze sprawowania mandatu ma przybliżyć problematykę związaną z aktywnością (skargowością) radnego lub grupy radnych wobec działań podjętych w ramach procesów uchwałodawczych danego samorządu. Uzupełnieniem poczynionych rozważań opartych na stanowisku doktryny jest analiza aktualnych kierunków orzeczniczych sądów administracyjnych. Całościowe ujęcie omawianego zagadnienia jest próbą wskazania prawidłowej wykładni prawa w sprawowaniu mandatu radnego oraz jego wpływu (skargowości) na proces uchwałodawczy rady.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, skarga, radny, rada, uchwała

WSTĘP

Demokratyczne państwo prawne opiera się na zagwarantowywaniu odpowiednich standardów związanych z prawidłowym funkcjonowaniem systemu. Do zapewnienia właściwych instrumentów służy obywatelom dokonywanie wyborów organów przedstawicielskich¹, zarówno tych na obszarze ogólnokrajowym (dotyczy to wyborów do parlamentu krajowego, czyli sejmu i senatu, a w ostateczności na urząd prezydenta), jak i tych na poziomie regionalnym i lokalnym — do organów jednostek samorządu terytorialnego (na szczeblu wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym)².

Realnym przejawem aksjologicznym istnienia fundamentów demokratycznego państwa praw jest instytucja prawa wyborczego, określana — w ślad za Grzegorzem Kryszeniem — jako „najważniejsza konsekwencja głoszonej przez Konstytucję idei suwerenności narodu i wiążącej się z nią zasady reprezentacji politycznej”³. Wypełnienie tejże reguły zachodzi poprzez przedstawicielską formę sprawowania władzy (za pośrednictwem organów państwowych lub bezpośrednio)⁴, przy czym artikulacja reprezentacyjnej formuły „sprawowania władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) — wyjątkiem”⁵. Wyraz temu dał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 maja 2004 roku, w którym zaznaczył, że art. 4 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się do władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa Zasadnicza ustanawia bowiem zasady i procedury odnoszące się do funkcjonowania instytucji Rzeczypospolitej, jest przy tym najwyższym aktem stanowiącym podstawy prawnej egzystencji państwa polskiego, regulującym zasady sprawowania władzy publicznej na jego terytorium, tryb powoływania, funkcjonowania oraz zakres kompetencji konstytucyjnych organów państwa. Toteż wyraźnie należy podkreślić, że Konstytucja RP odnosi się do sprawowania władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. Zasad tych nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za których pośrednictwem Rzeczpospolita realizuje swoje interesy⁶.

Formowanie efektywnych rozwiązań prawnych w celu respektowania porządku prawnego czy też stworzenie skutecznych mechanizmów oraz struktury insty-

¹ J. Kuciński, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 227.

² Zob. G. Kryszew, *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie wykonywania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 163.

³ G. Kryszew, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 9.

⁴ Art. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku — Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 roku, sygn. K 31/06, LEX nr 231197; por. wyrok TK z dnia 27 maja 2003 roku, sygn. K 11/03, OTK ZU 5/A/2003, poz. 43.

⁶ Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 roku, sygn. K 15/04, LEX nr 113005.

tucjonalno-państwowej i systemu organów władzy, w tym ich ustroju prawnego⁷, ma za zadanie wsparcie obywateli i gwarancję urzeczywistnienia, a w konsekwencji weryfikacji, wdrożonych standardów o charakterze szeroko pojętej demokracji w państwie⁸. Na tle rozwiązań prawa krajowego Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że w szerokim znaczeniu przedstawicielami narodu są również inne osoby wchodzące w skład organów władzy publicznej, które nie pochodzą z wyborów, jeżeli organy te zostały powołane przez Konstytucję RP z woli narodu⁹, a ich działalność w sposób mniej lub bardziej bezpośredni podlega kontroli społeczeństwa. Samorząd terytorialny można uznać za jedną z form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej, a rady gminy — za organy wyrażające wolę tej części narodu, która zamieszkuje obszar danej gminy¹⁰. W kategorii przedstawicieli władzy samorządowej — organów jednostek samorządu terytorialnego — zgodnie z zasadą dualizmu wyróżnia się organy stanowiące: sejmik na poziomie województwa, radę powiatu na szczeblu powiatowym, radę gminy (miasta) na szczeblu gminnym, a także organy wykonawcze: zarząd województwa, zarząd powiatu, prezydenta/burmistrza/wójta¹¹.

Układ przestrzenny oraz osadniczy mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, która jest tworzona z mocy prawa, stanowi lokalną (gminną), ponadlokalną (powiatową), a następnie regionalną (wojewódzką) społeczność. Przedstawicielstwo interesów (woli) mieszkańców następuje w formule demokracji bezpośredniej oraz pośredniej. Należy szczególnie zaakcentować, że

spośród dwu organów [...] to rada, ze względu na jej przedstawicielski charakter (wyrażający się m.in. w obowiązku utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami przez radnych), ma większą legitymację do stanowienia prawa i podejmowania decyzji o ważnych sprawach [...]. Funkcja ta należy równocześnie do istoty istnienia rady, a jej pozbawienie przekreślałoby sens funkcjonowania tego organu¹².

⁷ K. Krauschar, *Zdolność ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osoby wchodzące w skład zarządu spółki prawa handlowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, nr 1 (8), s. 127.

⁸ R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2005, s. 142; zob. też T. Fuks, *Relacja między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską w przyszłej Konstytucji RP*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 180.

⁹ Art. 4 ust. 1 Konstytucji RP: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”.

¹⁰ Zob. wyrok TK z dnia 26 maja 1998 roku, sygn. K 17/98, LEX nr 33149.

¹¹ Art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.; dalej: u.s.g.); art. 8 ust. 2 i art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.; dalej: u.s.p.); art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.; dalej: u.s.w.).

¹² P. Mroczkowski, *Ustrój i kompetencje organów gminy w kontekście ich funkcji*, [w:] *Samorząd terytorialny — praktyka, prawo, finansowanie, perspektywy*, red. P. Mroczkowski et al., Warszawa 2017, s. 145.

Zarówno praworządność, jak i samorządność wspólnot odgrywa istotne znaczenie w ich autonomii, przede wszystkim w sprawach o charakterze lokalnym, które odnoszą się bezpośrednio do indywidualnych problemów społeczności. Z uwagi na to, że jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) wychodzą

z założenia suwerenności państwa, [...] mogą wykonywać władzę bezpośrednio poprzez własne organy bądź też mogą jej część przekazać miejscowemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu — samorządowi terytorialnemu. Istota samorządu polega więc na wykonywaniu przez korporacje samorządowe jako własnych praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo¹³.

Jak zostało wspomniane, jednym z organów władzy samorządowej jest organ stanowiący (sejmik, rada), w skład którego wchodzi osoby wybrane w wyborach powszechnych — radni. Obejmując mandat radnego po uprzednim wybraniu przez obywateli w zarządzonych wyborach, taki przedstawiciel władzy *ex lege* otrzymuje upoważnienie do pełnienia funkcji przedstawicielskiej w imieniu i na rzecz swoich wyborców¹⁴. Zdaniem Kryszenia

podstawą rządów przedstawicielskich jest specyficzny stosunek polityczno-prawny (stosunek przedstawicielstwa) między suwerenem a wyłonionym przez niego parlamentem. Stosunek ten powstaje w wyniku udzielenia poszczególnym reprezentantom pełnomocnictwa do sprawowania funkcji przedstawicielskiej, którego charakter i granice wyznaczają zarazem obszar uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy. Właśnie to pełnomocnictwo tworzy istotę i treść instytucji mandatu¹⁵.

Ocena właściwości oraz posiadanych prerogatyw radnego wynikających ze sprawowania mandatu pozwala przybliżyć problematykę związaną z aktywnością (skargowością) radnego lub grupy radnych wobec działań podjętych w ramach procesów uchwałodawczych organu stanowiącego danego samorządu. Warto dodać, że w wyroku z dnia 6 maja 2015 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Rzeszowie stwierdził, że istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego — taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Przyjmuje się, że interes prawny powinien być aktualny, osobisty (własny, indywidualny) i dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej określonego podmiotu. Aktualność interesu prawnego oznacza, że po wejściu w życie takiego aktu konkretny interes w danej sytuacji faktycznej i prawnej obiektywnie istnieje. Wymóg ten wiąże się z „realnością” interesu prawnego — powinien on rzeczywiście istnieć, przy czym nie może to być interes tylko przewidywany w przyszłości ani hipotetyczny¹⁶.

¹³ Zob. D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 9.

¹⁴ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2004, s. 222.

¹⁵ G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 3, s. 17 n.

¹⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 maja 2015 roku, sygn. II SA/Rz 208/15, LEX nr 1794345.

W związku z tym celem niniejszego artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na dwa pytania:

1. Jakie są prawne możliwości zaskarżenia przez radnego uchwał podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w skład którego wchodzi?

2. Czy radny posiada legitymację posadowioną na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia do podejmowania inicjatywy skargowej?

Uzupełnieniem poczynionych rozważań opartych na stanowiskach doktryny jest analiza aktualnych kierunków orzeczniczych sądów administracyjnych. Całościowe ujęcie omawianego zagadnienia jest próbą wskazania prawidłowej wykładni prawa w sprawowaniu mandatu radnego oraz jego wpływu (skargowości) na proces uchwałodawczy rady jednostki samorządu terytorialnego, w skład której *ex officio* wchodzi.

1. KRYTERIA PRAWNE OCENY LEGALNOŚCI UCHWAŁ ORGANÓW STANOWIĄCYCH J.S.T. — ASPEKT „AUTONADZORU” PRZEZ RADNEGO WCHODZĄCEGO W SKŁAD ORGANU STANOWIĄCEGO

Organy stanowiące poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, jako organy o charakterze kolegialnym, podejmują uchwały, które są przejawem uzewewnętrznienia ich woli (tak zwanej zdolności uchwałodawczej)¹⁷ lub przedstawienia ich merytorycznego zapatrywania, przy uwzględnieniu upoważnienia ustawowego do podejmowania decyzji w sprawach swojej właściwości¹⁸, niezastrzeżonych na rzecz innych organów¹⁹. Forma władztwa wyrażana jest przez podejmowanie aktów — uchwał²⁰, które mogą przyjmować różnorodną postać. W praktyce wyróżnia się uchwały o charakterze zewnętrznym, kierownictwa wewnętrznego²¹, a także mające cechy prawa miejscowego o charakterze władczym, generalnym (abstrakcyjnym) czy też indywidualnym. Akty prawotwórcze podejmowane przez sejmik województwa, rady powiatu lub rady gminy mogą mieć charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego, który zawiera co najmniej jedną normę ge-

¹⁷ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2021 roku, sygn. III SA/Lu 956/20, LEX nr 3182165.

¹⁸ K. Krauschar, *Wykorzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego niewydatkowanych w danym roku środków budżetowych z dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 5 (92), s. 57 n.

¹⁹ M. Adamowicz, *Skala lokalna w terytorialnym podziale kraju*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, red. M. Adamowicz, Warszawa 2003, s. 11.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2006 roku, sygn. I OSK 209/06, LEX nr 209131.

²¹ Por. m.in. wyroki NSA: z dnia 11 kwietnia 2017 roku, sygn. II GSK 2108/15, LEX nr 2299067; z dnia 4 grudnia 1997 roku, sygn. II SA/Wr 535/97, LEX nr 577936 oraz z dnia 23 czerwca 2003 roku, sygn. II SA/Po 502/03, LEX nr 166967.

neralną oraz abstrakcyjną, bądź mogą być zróżnicowane, gdy zawierają normy typu mieszanego (mają wówczas cechy dychotomiczne), na przykład cechuje je zróżnicowany zakres normatywny o aspekcie abstrakcyjno-indywidualnym²². Należy przy tym podkreślić, w ślad za wyrokiem NSA z dnia 25 maja 2006 roku, że

uchwała jest po prostu typową formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska przez organ kolegialny administracji publicznej — a takim organem jest niewątpliwie rada [...] — w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jego właściwości. W formie uchwały rada [...] może więc ustalać zarówno przepisy prawa miejscowego, jak też wydawać indywidualne akty administracyjne (decyzje lub postanowienia), jeżeli przepisy szczególne dają jej takie kompetencje, może postanawiać o przystąpieniu np. do porozumienia lub związku komunalnego, może wreszcie uchylać przypisane do jej zadań inne akty lub dokumenty o charakterze nienormatywnym — jak np. uchwała w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych²³.

Zgodnie z Ustawą Zasadniczą oraz ustawami ustrojowymi działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością j.s.t. są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych — regionalne izby obrachunkowe²⁴. W uchwale z dnia 27 września 1994 roku Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że ranga konstytucyjna instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym jako procedury daje wyposażonym w odpowiednie kompetencje organom państwa możliwość nie tylko ustalania stanu faktycznego działalności nią objętej, lecz także — w ustawowo określonym zakresie i trybie — korygowania tej działalności²⁵. W dalszych rozważaniach TK zaznaczył, że wykonywane przez samorząd terytorialny zadania — własne i zlecone — mają charakter funkcji państwa, rozumianej jako powszechna organizacja władzy publicznej, i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję RP dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą zwłaszcza pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania, powinny działać nie tylko „w ramach ustaw”, lecz ponadto — zgodnie z elementarną zasadą legalizmu, uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego — „na podstawie przepisów prawa”²⁶, przestrzeganie zaś praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem, tak samo jak każdego organu państwa. Nie do przyjęcia byłby pogląd przeciwny — że w demokratycznym państwie prawnym zadania publiczne, będące formą realizacji władztwa państwowego, a zatem odnoszące się do stosunków między instytucjami władzy i obywatelami, podlegają w różnym stopniu rygorom praworządności i legalności w zależności od charakteru prawnego podmiotu mającego kompetencję do ich wykonywania.

²² Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 lutego 2016 roku, sygn. III SA/Lu 914/15, CBOSA.

²³ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 roku, sygn. II GSK 39/06, LEX nr 236397; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 czerwca 2008 roku, sygn. II SA/OI 264/08, LEX nr 519103.

²⁴ Art. 171 ust. 1–2 Konstytucji RP.

²⁵ Wyrok TK z dnia 27 września 1994 roku, sygn. W 10/93, LEX nr 25335.

²⁶ Art. 7 Konstytucji RP.

Uwzględniając przywołane przesłanki, należy wywieść, że jedną z kluczowych zasad demokratycznego państwa prawa jest zagwarantowanie realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego ustawowych obowiązków „zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, w tym zadań własnych obligatoryjnych, zadań własnych fakultatywnych, a także zadań zleconych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa”²⁷. Uzupełnieniem tej zasady jest zapewnienie konstytucyjnego aspektu nadzoru nad działalnością j.s.t., ponieważ

nadzór sprawowany jest nad całą działalnością (bez wyłączeń). A zatem cała działalność [...] podlega nadzorowi, poza decyzjami indywidualnymi [...]. Odmienne wykładnia dopuszczałaby do sytuacji, w których zarządzenia [...] pozostawałyby poza kontrolą organów nadzoru i sądów, co sprzeczne byłoby z obowiązującym porządkiem prawnym²⁸.

Wspólnym mianownikiem obejmującym wszelkie instytucje nadzoru nad samorządem terytorialnym w kwestii wykonywania zadań publicznych w sferze zadań własnych i zadań zleconych jest kryterium zgodności z prawem (określane również jako zasada legalizmu)²⁹. Omawiane kryterium w obowiązującym stanie prawnym ma zabezpieczać przed uznaniowością (dowolnością) organu nadzoru do władczego ingerowania w działalność samorządu terytorialnego, gdyż zasada legalizmu *stricte* odnosi się do wzorca zgodności z prawem powszechnie obowiązującym (*ius cogens*)³⁰. W praktyce kryterium zgodności z prawem to najbardziej stabilne kryterium (kryteria celowości, gospodarności czy rzetelności są przesłankami niedookreślonymi, stwarzającymi możliwości uznaniowości i arbitralności w ich stosowaniu³¹) w gwarantowaniu samorządowi terytorialnemu szeroko pojętej samodzielności, która *de facto* podlega ochronie prawnej, oczywiście przy uwzględnieniu sytuacji związanych — z możliwym do wystąpienia — sporem co do prawa (wykładnią poszczególnych norm prawnych).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa material-

²⁷ K. Krauschar, *Wykorzystanie przez jednostkę samorządu...*, s. 57 n.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 roku, sygn. II SA/Wa 1278/06, LEX nr 287945.

²⁹ Por. J. Miodek, *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 4, s. 9.

³⁰ Art. 87 Konstytucji RP: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

³¹ K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 31.

nego poprzez ich wadliwą interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał³². Stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru może nastąpić z powodu wystąpienia wad kwalifikowanych, które w konsekwencji prowadzą do wyeliminowania w całości lub części badanego aktu, ponieważ jego treść nie spełnia wymogów ustawodawcy, a tym samym akt ów nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od chwili jego wydania³³.

Należy jednak zbadać, czy wzmożona aktywność radnych co do podejmowanych uchwał, wyrażana w postaci możliwości indywidulanego lub grupowego zaskarżania uchwał podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego lub inicjowanie postępowań do zastosowania instytucji „autonadzoru” (stwierdzenia nieważności własnej uchwały), może znaleźć usprawiedliwione podstawy prawne.

Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, a także z zasady legalizmu wynika, że nie obowiązuje reguła „co nie jest zabronione, jest dozwolone”, lecz zasada „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”³⁴. Wszystkie organy władzy publicznej i administracji państwowej działają na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. Innymi słowy w porządku prawnym zawsze musi znajdować się źródło prawa, które daje wyraźną podstawę do funkcjonowania organów władzy publicznej, w tym do funkcjonowania oraz określenia działalności jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Nie można w żaden sposób domniemywać kompetencji prawodawczej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zajmował w sprawie przepisów kompetencyjnych stanowisko zdecydowane, stwierdzając wielokrotnie, że przepis kompetencyjny „podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę”³⁵.

Wątpliwości budzi, czy inicjatywa radnego lub grupy radnych do podjęcia stosownej uchwały w ramach „autonadzoru”, notabene na podstawie kryterium legalności, co do stwierdzenia nieważności uchwały, a tym samym obalenia prawnego domniemania jej zgodności z prawem na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia

³² Wyroki NSA: z dnia 8 lutego 1996 roku, sygn. SA/Gd 327/95, OwSS 1996/3/90 oraz z dnia 11 lutego 1998 roku, sygn. II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79; zob. też Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 102.

³³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 lipca 2021 roku, sygn. II SA/OI 508/21, LEX nr 3199078.

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 roku, sygn. III SA 2017/92, ONSA 1993/4/113; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 roku, sygn. II SA/OI 659/19, LEX nr 2742299.

³⁵ Wyrok TK z dnia 28 maja 1986 roku, sygn. U 1/86, OTK 1986/1/2; por. uchwałę TK z dnia 10 maja 1994 roku, sygn. W 7/94, OTK 1994/1/23; wyrok TK z dnia 1 czerwca 2004 roku, sygn. U 2/03, OTK-A 2004/6/54.

30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁶ jest prawnie dopuszczalna. Zgodnie z tym przepisem organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie 30 dni od jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.

W wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 roku wywiedziono, że zarówno w Ustawie Zasadniczej, jak i w ustawach ustrojowych nie została przewidziana instytucja „autonadzoru”, przydana organom stanowiącym samorządu terytorialnego. Kompetencja do tak zwanego autonadzoru w ogóle nie pozostaje w zakresie działania samorządu terytorialnego, jak również nie jest wskazana jako sprawa należąca do wyłącznej właściwości rady³⁷. Analogicznie w tej materii wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 2 lipca 2007 roku, przyjmując, że rada gminy nie ma możliwości stwierdzenia nieważności swojej uchwały, jak również stwierdzenia jej niezgodności z prawem. Stwierdzenia nieważności nie należy przy tym utożsamiać ze zmianą uchwały. Skutki prawne zmiany aktu i stwierdzenia jego nieważności są bowiem odmienne. Zmiana uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie z treści uchwały ze skutkiem od daty zmiany (*ex nunc*) wskazanych w niej elementów. Stwierdzenie nieważności uchwały jest natomiast rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności i prawidłowości zaskarżonego aktu, które wywołuje skutki od chwili jego podjęcia (*ex tunc*)³⁸.

Mając na względzie zaprezentowane stanowiska judykatury, należy bezspornie dojść do wniosku, iż inicjatywa radnego lub grupy radnych co do prawnej możliwości dokonania „autonadzoru” na podstawie kryterium legalności w kwestii stwierdzenia nieważności uchwały jest prawnie niedopuszczalna. Jakkolwiek dostrzeżone potencjalne nieprawidłowości czy też inne pobudki, jakimi kierowali się skarżący, nie mogą stanowić usprawiedliwionej podstawy do podjęcia uchwały „we własnym autonomicznym zakresie nadzorczym”, ponieważ taki akt wywołuje skutki o charakterze deklaratoryjnym, które nabierają mocy prawnej od daty jego podjęcia, a nie z mocą wsteczną *ex tunc* jak w sytuacji ingerencji organu nadzoru czy późniejszej kontroli sądów administracyjnych.

Egzegeza zarówno przepisów ustrojowych samorządu terytorialnego, jak i p.p.s.a., regulujących zasady, tryb, organy i samo postępowanie nadzorcze, musi bezspornie prowadzić do stanowiska, że to organ nadzoru (wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa), a na etapie kontroli sądowej — sąd administracyjny³⁹, są w ramach posiadanych prerogatyw i kognicji jedynymi organami państwowymi

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

³⁷ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 roku, sygn. II OSK 2377/14, LEX nr 1657777.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2007 roku, sygn. II OSK 1046/07, CBOSA.

³⁹ Art. 147 § 1 p.p.s.a.

mi, które mają możliwość stwierdzenia nieważności aktu w ustawowo dopuszczalnym terminie. Takim uprawnieniem nie dysponuje ani rada (organ stanowiący), ani grupa radnych, ani też radny jako osoba sprawująca mandat radnego organu stanowiącego, w którego skład wchodzi. Ponownie należy więc zaakcentować, że

korzystająca z uprawnienia autokontrolnego i podejmująca na tej podstawie uchwałę o stwierdzeniu nieważności własnej uchwały rada wkracza w kompetencje zastrzeżone ustawowo dla sądu administracyjnego. Jest to nie tylko sprzeczne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym regulującymi postępowanie nadzorcze i art. 147 § 1 p.p.s.a., ale jest też nie do pogodzenia z celem i istotą instytucji autokontroli określonej w art. 54 § 2 p.p.s.a., która pozwala organowi administracji publicznej załatwić skargę sądową we własnym zakresie, bez wnikania sądu w proces jej rozpatrywania. Postępowanie takie godzi w podstawową zasadę ustroju RP podziału i równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej, przez to, że dopuszcza, aby organ samorządu gminnego, będący częścią władzy wykonawczej, poprzez instytucję przewidzianą w art. 54 § 3 p.p.s.a., zastępował sąd administracyjny w wykonywaniu jego kompetencji jurysdykcyjnej orzekania w przedmiocie nieważności lub niezgodności z prawem [...] możliwością wyeliminowania skutków, jakie akt ten wywoływał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały (*ex tunc*). Natomiast przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. nie stanowi metanormy kompetencyjnej, przyznającej prawo radzie gminy do stwierdzania nieważności własnych uchwał, alternatywnie wobec prawnoustrojowego reżimu normatywnego regulującego procedurę nadzoru nad działalnością samorządu [...] ⁴⁰.

Uwzględniając poczynione do tej pory rozważania, w przedmiocie właściwości oraz posiadanych kompetencji radnego (lub grupy radnych) wynikających ze sprawowania mandatu, związanych z jego skargowością na działania podjęte w ramach „autonadзору” procesów uchwałodawczych danego samorządu, należy poddać ocenie prawne możliwości zaskarżenia przez radnego uchwał podejmowanych przez organ stanowiący, w skład którego wchodzi, a także to, czy posiada on legitymację skargową opartą na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia.

2. LEGITYMACJA PROCESOWA RADNEGO A ZDOLNOŚĆ DO WNOSZENIA SKARG NA UCHWAŁY ORGANÓW STANOWIĄCYCH J.S.T.

2.1. PODSTAWY PRAWNE ORAZ PRZESŁANKI ZASKARŻENIA UCHWAŁ ORGANÓW STANOWIĄCYCH J.S.T.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5–6 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów j.s.t. i terenowych organów administracji rządowej, a także na inne akty organów j.s.t. i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Podstawę prawną do zainicjowania wskazanej

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 roku...; por. postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2012 roku, sygn. II OSK 1766/06, LEX nr 1613278.

kontroli zawierają przepisy ustaw określających ustrój samorządu terytorialnego oraz — w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i prokuratora — art. 8 i art. 50 p.p.s.a.

Na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Regulacja o tożsamym brzmieniu została ustanowiona w przepisach ustaw o samorządzie powiatowym oraz samorządzie województwa. Z treści przywołanego przepisu wynika, iż skargę może wnieść skutecznie tylko ten, kto wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia. Ponadto aby wniesienie skargi było skuteczne, skarżona uchwała musi być niezgodna z prawem. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g.⁴¹ wyłącznie uchwała sprzeczna z prawem jest bowiem nieważna. Skuteczność skargi jest zatem uzależniona od tego, czy wraz z naruszeniem interesu prawnego strony skarżącej doszło do naruszenia przez właściwe organy przepisów prawa. Sama niezgodność z prawem nie jest wystarczająca, ponieważ omawiana skarga nie ma charakteru *actio popularis*, co oznacza, że konieczne jest wykazanie naruszenia interesu prawnego wnoszącego skargę⁴². Takie rozwiązanie zaaprobował Trybunał Konstytucyjny, w jednym ze swoich wyroków uznając, iż art. 101 ust. 1 u.s.g. rozumiany w sposób umożliwiający zaskarżanie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP⁴³.

Należy także zauważyć, że ustawodawca, wprowadzając sankcję nieważności, nie określił precyzyjnie rodzaju naruszenia prawa. W konsekwencji w orzecznictwie wskazano, że sankcję tę można stosować, gdy stwierdzone naruszenia mają charakter istotny (podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej, niewłaściwe zastosowanie przepisu będącego podstawą podjęcia uchwały lub naruszenie procedury uchwalania danego aktu)⁴⁴. Ponadto obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony skarżącej, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem⁴⁵.

Jak zostało wskazane, zaskarżeniu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. podlega uchwała organu gminy nie tylko niezgodna z prawem, ale też naruszająca interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Innymi słowy jest to uchwała godząca w sferę prawną podmiotu, wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne, na przykład w postaci zniesienia, ograniczenia czy uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia

⁴¹ Por. art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 u.s.w.

⁴² Postanowienie NSA z dnia 26 maja 2021 roku, sygn. III OSK 4684/21, LEX nr 3181690.

⁴³ Wyrok TK z dnia 16 września 2008 roku, sygn. SK 76/06, OTK-A 2008/7/121.

⁴⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lipca 2021 roku, sygn. II SA/Sz 658/21, LEX nr 3208383.

⁴⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 lutego 2020 roku, sygn. II SA/Ol 1114/19, LEX nr 2829999.

lub interesu prawnego⁴⁶. Naruszenie to nie może polegać na tym, że w przyszłości uchwała mogłaby wywołać skutki bliżej nieokreślone, czyli potencjalnie stwarzać zagrożenie wystąpienia naruszenia⁴⁷. Interes prawny musi istnieć w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego⁴⁸. Należy także zauważyć, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd orzeka jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego, czyli w konsekwencji stwierdzenia istotnego naruszenia prawa sąd może stwierdzić nieważność uchwały wyłącznie w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego⁴⁹. Wiąże się to z wyszczególnioną wcześniej okolicznością, że skarga ta nie ma charakter *actio popularis*.

Grupa wskazanych przepisów ustaw samorządowych⁵⁰ stanowi *lex specialis* wobec regulacji art. 50 § 1 p.p.s.a.⁵¹ W myśl art. 50 § 1 p.p.s.a. oprócz podmiotów mających szczególny status w ramach postępowania sądowoadministracyjnego (jak na przykład Rzecznik Praw Obywatelskich) uprawniony do wniesienia skargi do sądu jest każdy, kto ma w tym interes prawny. Z kolei na podstawie przepisów określających ustrój samorządu terytorialnego legitymacja skargowa ujęta jest wężiej. Prawo do wystąpienia ze skargą ma bowiem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem organu uchwałodawczego danej j.s.t. Nie jest zatem wystarczające samo oddziaływanie na interes prawny skarżącego, lecz musi wystąpić jego naruszenie. Stwierdzenie niewystępowania legitymacji skargowej podmiotu skutkuje odrzuceniem skargi przez sąd (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.).

W orzecznictwie przedstawiany jest również inny pogląd, w myśl którego przesłanka naruszenia interesu prawnego będzie podlegała badaniu w trakcie postępowania sądowego. Wstępna ocena dokonana w tym zakresie nie upoważniała bowiem sądu do odrzucenia skargi i postępowanie sądowe powinno zostać zakończone wyrokiem⁵². Odmiennie stwierdzono w postanowieniu WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2018 roku⁵³. Sąd przedstawił tam pogląd, że skargę odrzuca się postanowieniem, jeżeli interes prawny lub uprawnienie skarżącego nie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą lub aktem organu jednostki samorządu terytorialnego. Kierując się treścią przywołanego przepisu, należy opowiedzieć się za drugim sta-

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2020 roku, sygn. IV SA/Wa 2926/19, LEX nr 3058814.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2008 roku, sygn. I OSK 277/08, LEX nr 490092.

⁴⁸ Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2021 roku, sygn. II OSK 557/21, LEX nr 3170799.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2020 roku, sygn. II OSK 832/20, LEX nr 3117279.

⁵⁰ Art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w.

⁵¹ Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

⁵² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2020 roku...

⁵³ Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2018 roku, sygn. II SA/Kr 1124/17, LEX nr 2440647.

nowiskiem. W przypadku niestwierdzenia naruszenia interesu prawnego sąd odrzuca skargę postanowieniem, treść zaś art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. jest podstawą prawną do tego, aby w ramach wydania postanowienia sąd dokonał stosownej analizy.

Oprócz przyrównania treści przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz tożsamyh regulacji w ustawach o samorządzie powiatowym oraz samorządzie województwa do regulacji art. 50 § 1 p.p.s.a. przepis ten można odnieść do pojęcia strony na gruncie art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁴. W przeciwieństwie do legitymacji z postępowania administracyjnego określonej przepisami k.p.a., w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie (art. 28 k.p.a.), uprawnionym do wniesienia skargi w trybie przepisu ustaw o ustroju samorządu może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone⁵⁵.

Ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie mają przy tym zastosowania do skargi prokuratora oraz innych podmiotów mających szczególny status strony postępowania sądowoadministracyjnego. Prokurator, wnosząc skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób, opiera bowiem swoją legitymację skargową na ochronie obiektywnego porządku prawnego. Nie ma więc obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki przez daną uchwałę⁵⁶; obowiązek ten nie dotyczy też Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁷.

2.2. DOPUSZCZALNOŚĆ ZASKARŻANIA UCHWAŁ ORGANÓW STANOWIĄCYCH J.S.T. PRZEZ RADNEGO

Ze względu na przedstawione do tej pory reguły legitymacji skargowej powstaje problem prawny w kwestii określania legitymacji skargowej radnego. W orzecznictwie można zidentyfikować liczne rozstrzygnięcia sądów dotyczące tej problematyki. Przede wszystkim należy podkreślić, że interes prawny za każdym razem musi zostać wykazany, ponieważ sama przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest jego wystarczającym źródłem⁵⁸.

W postanowieniu WSA w Krakowie z dnia 29 marca 2013 roku⁵⁹ sąd odrzucił skargę wniesioną przez radnego, podkreślając, że radny nie może skarżyć uchwały rady, której jest członkiem, tylko dlatego że została podjęta mimo jego sprzeciwu. Powodem wniesienia skargi przez radnego we wskazanej sprawie była odmowa uzupełnienia protokołu sesji rady gminy zgodnie z jego wolą. Radnemu nie zostało jednak odebrane żadne uprawnienie, radny wniósł o uzupełnienie protokołu, lecz

⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm. (dalej: k.p.a.).

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2019 roku, sygn. II OSK 231/19, LEX nr 2657323.

⁵⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lipca 2021 roku...

⁵⁷ Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 roku, sygn. I OSK 1333/10, LEX nr 741527.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 roku, sygn. OSK 1437/04, LEX nr 151236; wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2018 roku, sygn. II GSK 986/18, LEX nr 2511144.

⁵⁹ Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 29 marca 2013 roku, sygn. III SA/Kr 1786/12, LEX nr 1300465.

rada w głosowaniu odmówiła. Jak podkreślił sąd, należy wykazać związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a podjęciem przez organ gminy uchwały w sprawie z zakresu administracji publicznej.

W wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2017 roku⁶⁰ oddalona została natomiast skarga radnego z racji niewystępowania interesu prawnego. Radny wniósł do sądu skargę na uchwałę, w której ustalono wysokość miesięcznej diety dla przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady. Skarżący nie pełnił żadnej z tych dwóch funkcji, w związku z czym sąd uznał, że skarżona uchwała nie narusza interesu prawnego radnego. Z kolei w wyroku NSA z 13 stycznia 2021 roku⁶¹ sąd uznał za zasadną skargę radnego na uchwałę, mocą której został on odwołany ze składu komisji rady powiatu. Jest to wyrok wydany w ślad za stanowiskiem przedstawionym w postanowieniu NSA z dnia 27 września 1990 roku⁶², stwierdzającym, że w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. zaskarżeniu podlegają wszystkie uchwały rady gminy, w których ustanawia się struktury organizacyjne, rozgranicza kompetencje czy kształtuje skład osobowy organów samorządu.

Mówiąc o interesie prawnym wynikającym z przepisów prawa ustrojowego, należy wskazać na wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 roku⁶³. W wyroku tym sąd stwierdził bowiem wystąpienie interesu prawnego radnego i przyjął skargę do rozpoznania. Interes prawny radnego mógł zostać naruszony, ponieważ uchwała dotyczyła sytuacji prawnej sołtysów, skarżący radny zaś pełnił taką funkcję. Ponadto jako przykład wyroku, w którym sąd stwierdził nienaruszenie interesu prawnego skarżącego, można przywołać orzeczenie NSA z dnia 30 stycznia 2014 roku⁶⁴. Sąd nie zgodził się w nim ze stanowiskiem radnego wnoszącego skargę. Radny stał na stanowisku, że uchwała rady gminy w przedmiocie zbycia nieruchomości, jaką jest jedyna w gminie żwirownia, narusza jego interes prawny oraz jego wyborców przez to, że znaczna część mieszkańców zaniecha w konsekwencji wykonywania remontów budynków. Powodem tego miał być fakt, że transport z innych żwirowni, oddalonych od gminy, będzie generował nieproporcjonalne koszty. W ocenie sądu nie można tutaj zidentyfikować naruszenia interesu prawnego skarżącego. Uchwała rady gminy nie pozbawia bowiem skarżącego żadnych przyznanych mu praw ani nie uniemożliwia ich realizacji.

Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych zawarta jest kategoryczna teza, że poszczególni radni nie mają prawnych możliwości skarżenia uchwał podejmowanych przez organ stanowiący j.s.t. w zakresie ich legalności i nie mogą sporów demokratycznych przenosić przed organ administracji państwowej⁶⁵. Po-

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 roku, sygn. II OSK 2570/15, LEX nr 2766409.

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 roku, sygn. III OSK 3241/21, LEX nr 3114390.

⁶² Postanowienie NSA oz. we Wrocławiu z dnia 27 września 1990 roku, sygn. SA/Wr 952/90, LEX nr 10163.

⁶³ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 roku, sygn. II OSK 2794/16, LEX nr 2419414.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 roku, sygn. I OSK 2530/13, LEX nr 1499820.

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 4 września 2001 roku, sygn. II SA 1410/01, LEX nr 53376.

głód ten podzielił NSA w wyroku z dnia 25 maja 1992 roku⁶⁶, w którym zaznaczył, że odmienne stanowisko prowadziłoby do niedopuszczalnego (nieuprawnionego) rozstrzygania za pomocą procedur sądowych i nadzorczych sporów pomiędzy radnymi lub grupami radnych o kształt uchwał podejmowanych przez radę zamiast stosowania jedynie właściwych w tej materii mechanizmów funkcjonowania organów przedstawicielskich.

Jak wynika z przywołanych orzeczeń, kluczowe dla przyjęcia do rozpoznania skargi jest pojęcie interesu prawnego użyte w art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz w tożsamych regulacjach pozostałych ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego. Należy też podkreślić, że nie można wskazać specyfiki sytuacji prawnej radnego jako podmiotu wnoszącego skargę. Radny powołując się na art. 101 ust. 1 u.s.g., ma wszak obowiązek spełnienia takich samych przesłanek jak każdy inny podmiot.

Pojęcie interesu prawnego występuje również na płaszczyźnie art. 25a u.s.g.⁶⁷, który stanowi o konieczności wyłączenia się radnego z udziału w głosowaniu, jeżeli głosowanie to dotyczy jego interesu prawnego. Jeżeli radny nie wyłącza się z głosowania, a z przedmiotu głosowania będzie wynikać, że radny osiąga korzystniejsze rozwiązanie kosztem innych, uchwała może być uznana za nieważną w tym zakresie⁶⁸. W ocenie Marka Szewczyka, który interpretuje pojęcie interesu prawnego w kontekście art. 25a u.s.g., osoba będąca radnym może mieć swój interes prawny tylko w ramach stosunków prawych normowanych prawem materialnym. Jak zauważa autor, oznacza to, że osoba będąca radnym może mieć swój interes prawny wyłącznie, gdy pozostaje w jakimś stosunku prawnym zewnętrznym, dla którego podstawą prawną może być norma prawa administracyjnego materialnego albo norma prawa materialnego innej gałęzi prawa⁶⁹.

Mimo użycia omawianego terminu w art. 25a u.s.g. oraz art. 101 ust. 1 u.s.g. pojęcie interesu prawnego na potrzeby wskazanych przepisów nie powinno być rozumiane w ten sam sposób. W pełni należy zgodzić się ze stanowiskiem Szewczyka odnośnie do wykładni art. 25a u.s.g. Jednak na potrzeby stosowania art. 101 ust. 1 u.s.g. zakres pojęcia „interes prawny” jest szerszy, ponieważ występuje możliwość naruszenia przez uchwałę rady gminy interesu skarżącego wywodzonego nie tylko z przepisów prawa materialnego, lecz także z przepisów prawa proceduralnego i prawa ustrojowego. W przypadku stosowania art. 25a u.s.g. wystarczające jest jedynie, że głosowanie dotyczy interesu prawnego, aby radny miał obowiązek się wyłączyć z udziału w głosowaniu. Stosowanie art. 101 ust. 1 u.s.g. oprócz naruszenia interesu prawnego skarżącego wymaga, aby podjęta uchwała była niezgodna z prawem. Oprócz tego, jak wskazuje Szewczyk, dla wykładni

⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 25 maja 1992 roku, sygn. SA/Wr 601/92, LEX nr 10307.

⁶⁷ Tożsamą regulację prawną zawierają art. 21 ust. 7 u.s.p. oraz art. 24 ust. 2 u.s.w.; w przypadku samorządu województwa rozwiązanie to zostało określone w przepisach w sposób bardziej szczegółowy — zob. art. 24 u.s.w.

⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 3 października 2018 roku, sygn. II OSK 1667/18, LEX nr 2582451.

⁶⁹ M. Szewczyk, *Interes prawny jako kryterium wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 239.

art. 25a u.s.g. nie można przyjąć, że interes prawny wywodzony jest z przepisów prawa ustrojowego — wówczas gdyby hipotetycznie wszyscy radni zdecydowali się na kandydowanie na przewodniczącego rady gminy, wszyscy musieliby się wyłączyć z głosowania. Problem ten nie występuje przy tym na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g., a jak wskazują orzeczenia, naruszenie prawa ustrojowego lub proceduralnego jest częstym przypadkiem, kiedy radny powołuje się na wskazaną regulację.

PODSUMOWANIE

Z Ustawy Zasadniczej i ustaw ustrojowych jednoznacznie wynika, że nadzór jest

stosunkiem prawnym łączącym dwa podmioty niepowiązane ze sobą hierarchiczną nadrzędnością i podporządkowaniem, należące do dwóch odrębnych ustrojowo systemów organizacyjnych. W ramach tego stosunku organ sprawujący nadzór ma prawo stosować wobec organu nadzorowanego jedynie środki o charakterze prawnym, które bez względu na ich ostateczną postać i formę nazywane są aktami nadzoru. Prawny charakter stosunku nadzoru polega na tym, iż akty nadzoru mogą być stosowane jedynie w sytuacjach dopuszczonych prawem, z zastosowaniem procedury, która uwzględnia prawo organu nadzorowanego do ochrony jego samodzielności przed nieuzasadnioną ingerencją. Przepis prawa oznacza organ nadzoru, określa przynależne mu środki nadzoru, a także kryteria oceny organu nadzorowanego, których spełnienie uzasadnia użycie danego środka nadzoru⁷⁰.

Określając, jakie są prawne możliwości zaskarżenia przez radnego uchwał podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że nie ma instrumentów, które byłyby prawnie związane z funkcją radnego. W konsekwencji radni nie mogą wywodzić swojej legitymacji ze statusu przedstawiciela społeczności lokalnej w organie stanowiącym. Jest to szczególnie istotne z racji na częste przypadki występowania przez radnych do organu nadzoru ogólnego — wojewody, regionalnych izb obrachunkowy czy też do sądów administracyjnych — ze skargami na uchwały organów stanowiących. Legitymacja radnego oparta na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia do podejmowania inicjatywy skargowej wymaga od radnego spełnienia takich samych warunków jak od innych podmiotów powołujących się na art. 101 u.s.g. oraz tożsame normy w przepisach regulujących ustrój powiatu i województwa. Pojęcie interesu prawnego należy przy tym rozumieć szerzej niż na potrzeby stosowania art. 25a u.s.g. i regulacji odpowiadających temu przepisowi, poszerzając jego znaczenie także o możliwość wywodzenia swoich praw nie tylko z regulacji prawa materialnego, ale też z przepisów prawa procesowego oraz ustrojowego⁷¹.

⁷⁰ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 244.

⁷¹ Wyrok NSA z dnia 3 września 2000 roku, sygn. OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 lipca 2021 roku, sygn. II SA/Rz 95/21, LEX nr 3205177.

LEGAL POSSIBILITIES FOR A COUNCILOR TO APPEAL AGAINST RESOLUTIONS ADOPTED BY THE DECISION-MAKING BODY OF A LOCAL GOVERNMENT UNIT THEY ARE A PART OF

Summary

In the public sector, in the hierarchy of local government units, the commune plays a key role in the administrative division of the state and constitutes its basic unit. Apart from communes, the legislator distinguishes poviats and voivodships to which their own tasks have been assigned and commissioned, not reserved by separate acts for other entities. The organizational level of local government covers the relevant territory of a given unit, and above all applies to residents who by law belong to the local (regional) community. Representation of the community takes place through the bodies of local government units elected in general elections. These include the decision-making body and the executive body. The body constituting a local government unit consists of councilors who are obliged to be guided by the good of the local government community.

The article contains selected issues of the legal determinants of exercising the mandate of a councilor and its impact on the decision-making process of the council. The aim of the paper is to obtain answers to the questions: (1) what are the legal possibilities for a councilor to challenge resolutions adopted by the decision-making body of the local government unit they are a part of?; (2) does the councilor have a complaint card based on violation of a legal interest or entitlement? Assessing the properties and prerogatives of a councilor resulting from the exercise of the mandate will highlight the issues related to the activity (complaints) of a councilor or a group of councilors regarding actions taken as part of the legislative processes of a given local government. As a supplement to the considerations made based on the position of the doctrine, an analysis of the current judicial directions of administrative courts was conducted. A comprehensive approach to the discussed issue is an attempt to indicate the correct interpretation of the law in regards to exercising the mandate of a councilor and their influence (complaints) on the resolution-making process of the council.

Keywords: local government unit, complaint, councilor, council, resolution

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M., *Skala lokalna w terytorialnym podziale kraju*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, red. M. Adamowicz, Warszawa 2003.
- Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wrocław 2004.
- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Fuks T., *Relacja między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską w przyszłej Konstytucji RP*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Krauschar K., *Wykorzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego niewydatkowanych w danym roku środków budżetowych z dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 5 (92).

- Krauschar K., *Zdolność ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osoby wchodzące w skład zarządu spółki prawa handlowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, nr 1 (8).
- Kryszeń G., *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie wykonywania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
- Kryszeń G., *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 3.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kuciński J., *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- Miodek J., *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 4.
- Mroczkowski P., *Ustrój i kompetencje organów gminy w kontekście ich funkcji*, [w:] *Samorząd terytorialny — praktyka, prawo, finansowanie, perspektywy*, red. P. Mroczkowski et al., Warszawa 2017.
- Podgórski K., *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Szewczyk M., *Interes prawny jako kryterium wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2005.