

Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce i na Litwie

W dotychczasowym polskim dorobku naukowym dotyczącym zagadnień samorządu terytorialnego brak w zasadzie próby analizy porównawczej prawodawstwa polskiego i litewskiego. Zamierzeniem tego artykułu jest ukazanie podobieństw i różnic w uregulowaniach prawnych samorządu terytorialnego w Polsce i na Litwie. Zakres materiału porównawczego dzieli się na kilka zagadnień, w których świetle ukazane są rozwiązania prawne dotyczące nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego obowiązujące na Litwie i w Polsce. Należy zaznaczyć, że podstawą do przeprowadzenia analizy porównawczej, zarówno uregulowań litewskich, jak i polskich, są przede wszystkim konstytucje – Litwy¹ i Rzeczypospolitej Polskiej², a także ustawa o samorządzie lokalnym³ i ustawa o nadzorze administracyjnym nad samorządem terytorialnym Litwy⁴,

1 Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 2 listopada 1992 r., <http://www.litlex.lt/Litlex/eng/Frames/Laws/Documents/CONSTITU.HTM>, [20.08.2012].

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2001 r., nr 28, poz. 319).

3 *Wiadomości Państwowe*, 19 VII 1995.

4 The Republic of Lithuania Law on Administrative Supervisor of Local Authorities, 14 May 1998, No. VIII-730 Vilnius.

a polskie ustawy o samorządzie gminnym⁵, powiatowym⁶ i samorządzie województwa⁷.

Skupiając się na powyższej tematyce, należy na samym początku uka-
zać sposób rozumienia czy też definiowania nadzoru nad jednostkami
samorządu terytorialnego (j.s.t.)⁸ zarówno na Litwie, jak i w Polsce. Na
podstawie regulacji (art. 28) zawartej w ustawie o samorządzie lokalnym
na Litwie nadzór rozumiany jest jako kontrola nad środkami i mieniem
samorządów pod względem prawnym, celo wościowym i efektywnym.
Natomiast w artykule 123 ust. 2 i 3 Konstytucja Litwy stano wi, że
w celu prowadzenia nadzoru nad samorządem powołani są przedstawi-
ciele rządu, którzy pełnią swoje funkcje pr zez nadzorowanie zgodności
z ustawą zasadniczą aktów wydawanych przez jednostki samorządu te-
rytorialnego. W przypadku Polski nadzór nad samorządem prowadzony
jest z punktu widzenia legalności, o czym stanowi art. 171 Konstytucji
RP. Wprowadza on zasadę, że działalność samorządu terytorialnego ob-
jęta jest nadzorem w ogóle, jednocześnie nie różnicując tej działalności,
a jedynie określając tylko jedno kr yterium nadzoru, tj. legalności. J ak
trafnie spostrzegł E. Ochendowski, inne kryteria nadzoru, jak celowość,
rzetelność i gospodarność, które mogły być stosowane w odniesieniu do
spraw zleconych z zakresu administracji rządowej, zostały słusznie usu-
nięte w drodze nowelizacji 2002 roku ustawy o samorządzie gminnym⁹.

5 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); dalej: u.sg.

6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); dalej: u.s.p.

7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.); dalej: u.s.w.

8 Nadzór w sferze prawa administracyjnego oznacza badanie działalności danego podmiotu administracyjnego połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ z reguły zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem. Por. szerzej: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 214–215. Powołując się na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego, można zauważyć, że problematykę nadzoru nas samorządem terytorialnym określa w sposób podobny, ponieważ przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalenia stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego. Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 1994 r., sygn. Wr/94 (Dz.U. nr 113, poz. 551).

9 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 387.

Biorąc pod uwagę rozwiązania prawne na Litwie, jednocześnie porównując je z rozwiązaniami obowiązującymi w Polsce, można dostrzec pewne analogie normatywne, zawar te w obydwóch konstytucjach. Należy wskazać, że zarówno nadzór nad j.s.t. na Litwie, jak i w Polsce, opiera się na kryterium legalności, które uregulowane jest w Konstytucji Republiki Litewskiej i Konstytucji RP.

Kolejna kwestia, która powinna zostać poddana analizie, dotyczy zakresu obowiązywania nadzoru. Na Litwie nadzór nad j.s.t. jest pr owadzony przede wszystkim pod względem zgodności z prawem. Jednakże ustawa o samorządzie lokalnym ustanawia również kryteria: celowości i efektywności. Nadzór obejmuje nie tylko wykorzystywanie środków finansowych przez samorzady, ale również mienia samorządowego i państwowego. Artykuł 20 wspomnianej ustawy stanowi: „Określony podmiot nadzoruje wykorzystywanie środków budżetowych gminy, legitymacji, celowości i skuteczności wykorzystywania mienia komunalnego, jak również własności państwowej powierzonej władzom lokalnym”¹⁰.

Z kolei nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce opiera się na kryterium legalności, które zostało zawarte w artykule 171 ust. 1 Konstytucji RP¹¹. Jest to jedyne konstytucyjne kryterium nadzoru, jak również jedyne jednolicie rozumiane w doktrynie¹². W znaczeniu węższym odnosi się ono do kontroli i oceny działalności komunalnej dokonywanej pod względem zgodności z prawem. W szerszym ujęciu kryterium obejmuje również zastosowanie środka nadzoru, co prowadzi do tego, że przepis prawny powinien obligować do zastosowania tego środka, jeśli ma on na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, oraz określać organ, który może go zastosować¹³. W przeciwieństwie do nadzoru nad samorządem Litwy polski ustawodawca przez skreślenie artykułu 95 u.s.g. ustawą nowelizacyjną z 11 kwietnia 2001 r. zrezygnował z dodatkowych kryteriów nadzoru nad zadaniami zleconymi gminie, tj. rzetelności, celowości i gospodarności¹⁴.

¹⁰ *Wiadomości Państwowe*, 7 VII 1994.

¹¹ Konstytucja RP, art. 171 ust. 1: „Działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”.

¹² Por. K. Podgórski, *Zagadnienia nadzoru*, Samorząd Terytorialny, 1995, nr 6, s. 77.

¹³ D. Kurzyna-Chmiel, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003, s. 26.

¹⁴ Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 52 i n.

Przechodząc do kw estii zakresu podmiotowego i przedmiotowego nadzoru, należy wskazać, że zgodnie z Konstytucją RP organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w Polsce są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe¹⁵. Powyższe unormowanie zostało powtórzone w ustawach samorządowych (art. 86 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.). Funkcje nadzoru nad samorządem terytorialnym sprawują głównie organy administracji rządowej. Co ważne, wykonywanie nadzoru realizuje się z uwzględnieniem zasady rozdzielania kompetencji nadzorczych. W myśl tej zasady nadzór dokonywany jest przez kilka podmiotów, stosownie do specyfiki oraz charakteru działań podlegających ocenie. Jedynie w przypadku regionalnych izb obrachunkowych uwzględnia się czynnik społeczny – na zasadzie parytetu – gdy chodzi o członków izby, co ma wpływ na ocenę charakteru prawnego tego organu. Należy przyjąć, że zaprezentowany katalog organów nadzorczych jest zamknięty, co oznacza, że żaden inny organ nie posiada wobec samorządu terytorialnego kompetencji nadzorczych i że w jakiegokolwiek kompetencje innych organów wobec tego samorządu nie mogą być uznane za nadzorcze¹⁶. Przepisy ustaw samorządowych o nadzorze odnoszą się w zasadzie do organów j.s.t. i ich działalności. Zawierają również ogólną zasadę ograniczającą zakres nadzoru, zgodnie z którą organy nadzoru mogą wkraczać w działalność samorządową tylko w przypadkach określonych ustawami, tj. w sytuacjach uregulowanych w art. 87 u.s.g.¹⁷, art. 76 ust. 2 u.s.p.¹⁸, art. 78 ust. 2 u.s.w.¹⁹ Według J. Zimmermanna powyższe sformułowanie ma przynajmniej trojaki cel i sens. Po pierwsze potwierdza ono zasadę, że regulacja kompetencji nadzorczych stanowi materię ustawową. Po drugie przesądza o tym, że nadzór nad samorządem terytorialnym ma charakter przedmiotowy – dotyczy on działalności podmiotów samorządowych, a nie samych tych podmiotów. Po trzecie przepisy, o których mowa, wprowadzają nadzór wobec całej działalności gmin, powiatów

¹⁵ Art. 171 ust. 2. Konstytucji RP.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 277.

¹⁷ Art. 87 u.s.g. „Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami”.

¹⁸ Art. 76 ust. 2 u.s.p.: „Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko w przypadkach określonych ustawami”.

¹⁹ Art. 78 ust. 2 u.s.w. „Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność województwa tylko w przypadkach określonych ustawami”.

czy też województw i same go w żaden sposób nie ograniczają²⁰. Wypada również nadmienić, że w doktrynie został wypracowany model rozgraniczenia nadzoru administracyjnego nad samorządem, uzależniając go od płaszczyzny przedmiotu nadzorczego, a mianowicie działania nadzorcze na płaszczyźnie finansowej²¹, organizacyjnej²², kompetencyjnej²³ oraz osobowej²⁴.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego Litwy pod względem legalności sprawowany jest przez przedstawiciela rządu, którego głównym zadaniem jest badanie zgodności z prawem aktów wydanych przez organy samorządu, a w razie stwierdzenia zaistnienia uchybień – dokonywanie zmian tych aktów. Odwołując się do przepisów prawnych zawartych w ustawie o nadzorze administracyjnym nad samorządem terytorialnym Litwy, należy zauważyć, że powołany do sprawowania nadzoru przedstawiciel rządu jest urzędnikiem służby cywilnej działający również na podstawie ustawy o służbie cywilnej (art. 3). Przedstawiciel rządowy wybierany jest na okres czteroletniej kadencji przez Radę Ministrów.

20 Zob. szerzej: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 277.

21 W myśl artykułu 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., nr 55, poz. 577 ze zm.), izba, w konkretnej sytuacji prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną, ma obowiązek zastosować środek nadzoru o charakterze prewencyjnym. Należy przez to rozumieć wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia.

22 W zakresie nadzoru weryfikacyjnego działania te wiążą się ze stosowaniem przez wojewodę środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności uchwały dotyczącej określonego przedmiotu działania. Istotny staje się także środek w postaci uzgadniania projektów statutów gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców z Prezesem Rady Ministrów, a także odpowiednio projektów województw (na poziomie powiatu środek ten nie występuje). Por. szerzej: C. Kociński, *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2007, s. 111.

23 Biorąc pod uwagę artykuł 16 ustawy o administracji rządowej w województwie, wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów może wezwać jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania określonej czynności w sytuacjach nadzwyczajnych. Wiąże się to z faktem, że wydawane przez wojewodę polecenie traktowane jest jako środek nadzoru, ponieważ nakłada obowiązek określonego zachowania. Zob. więcej: *ibidem*, s. 113.

24 Wojewoda może zastosować środek nadzoru o charakterze prewencyjnym w odniesieniu do odwołania wójta lub rozwiązania zarządu przez wezwanie do zaprzestania naruszeń. Należy też zaznaczyć, że w przypadku zarządzeń zastępczych wymiar prewencyjny będą stanowić wezwania do podjęcia odpowiedniego aktu w wyznaczonym terminie 30 dni. Zob. *ibidem*, s. 115.

Związany jest on poleceniami zarówno rządu, jak i premiera. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o nadzorze administracyjnym nad samorządem terytorialnym Litwy przedstawiciel rządowy powinien spełniać określone wymogi, tj. posiadać wyższe wykształcenie oraz co najmniej pięcioletnie doświadczenie pracy w zakresie administracji publicznej bądź wykształcenie prawnicze lub administracyjne oraz trzy letnie doświadczenie pracy w dziedzinie administracji publicznej.

Przedstawiciel rządowy w ramach swoich kompetencji może stosować środki prewencyjne w przypadku ujawnienia naruszenia aktów prawnych, co ma przyczynić się do zapobieżenia na przyszłość podobnym naruszeniom²⁵. Organ ten jest zobowiązany przedstawić rządowi oraz Stowarzyszeniu Władz Lokalnych na Litwie sprawozdania z działalności nadzorczej, a jego streszczenie powinno być zamieszczone na jego stronie internetowej.

Następną istotną kwestią dotyczącą nadzoru, którą należy rozpatrzyć, jest problematyka rodzaju wykonywanych czynności nadzorczych na Litwie oraz w Polsce. Przedstawiciel rządu na Litwie posiada ściśle określone kompetencje nadzorcze²⁶, które stanowią podstawę zasadności

25 „Przedstawiciel rządu ma prawo: 1) do uzyskania dostępu do aktów prawnych w dziedzinie administracji publicznej przyjętych przez jednostki administracji gminy; 2) do wglądu kopii wniosków komunalnych jednostek administracji przyjętych aktów prawnych, jak również kopii protokołów posiedzeń kolegialnych organów administracji miejskiej. Wymóg ten musi być spełniony nie później niż w terminie pięciu dni roboczych od jej otrzymania; 3) żądania od gminnych jednostek administracji do przekazywania informacji o swojej działalności w trakcie wdrażania przepisów i realizacji decyzji rządu; 4) złożenia wniosku o zmianę lub uchylenie aktu prawnego lub na wniosek o natychmiastowe wprowadzenie w życie prawa, wykonywanie decyzji rządu, o cofnięcie takiego wniosku lub wniosek wraz z uzasadnieniem rozporządzenia, pod warunkiem że wniosek nie został wykonany; 5) ustawić inny termin realizacji działań podmiotu reprezentatywnego rządu do otrzymania uzasadnionego wniosku o przedłużenie tego terminu, przedstawione przez podmiot administracji miejskiej w ramach jej kompetencji; 6) uczestniczyć w posiedzeniach rządu, zgodnie z procedurą przewidzianą przez regulamin rządu, a także w wydarzeniach organizowanych przez instytucje państwowe, gdzie zagadnienia działalności gminy są uznawane; 7) żądania od instytucji państwowych, w zależności od ich kompetencji, wyjaśnienia zasad stosowania uchwały rządu, jeżeli jest to bezpośrednio związane z działalnością samorządu terytorialnego, ich stosunków z instytucjami państwowymi i działania przedstawiciela rządu”.

26 Artykuł 4. Uprawnienia przedstawiciela rządu: 1. W przypadku nadzorowania przestrzegania gmin do Konstytucji i ustaw lub wykonanie przez gminy decyzji

przeprowadzanego nadzoru nad daną jednostką samorządową na Litwie. Przede wszystkim mo wa tu o nadzorze nad legalnością wy dawanych

rządu, przedstawiciel rządu może: 1) sprawdzić, czy akty prawne komunalnych kolegialnych i innych kolegialnych organów administracji są zgodne z prawem, uchwałą rządu i innymi aktami prawnymi związanymi z realizacją praw i przyjętymi przez centralne jednostki administracji państwowej (zwane dalej »ustawy i decyzje rządu«); 2) w przypadku jednostek administracji miejskiej, gdy nie przestrzegają Konstytucji i ustaw lub wykonania decyzji rządu, zmusić do wykonania decyzji w sposób poprawny; 3) proponować uchylenie lub zmianę aktów prawnych bezprawnie podjętych przez komunalne jednostki administracji zgodnie z procedurą określoną w ustępie 1 artykułu 5 tej ustawy; 4) odwołać się do sądu, gdy komunalne jednostki administracji nie zgadzają się na uchylenie lub zmianę aktu prawnego, a w ramach sporu, odmówić wykonania prawa lub wykonania decyzji rządu. 2. Oprócz uprawnień, o których mowa w ustępie 1 niniejszego artykułu, przedstawiciel rządu, zgodnie z procedurą określoną w ustępie 3 artykułu 5 niniejszej ustawy, ma prawo do nadzoru wcześniej wydanych projektów aktów prawnych sporządzonych przez jednostki administracji miejskiej kolegialnego. 3. Po stwierdzeniu, że transakcja została zawarta w imieniu gminy na podstawie aktu prawnego gminnej jednostki administracji, sprzecznie z Konstytucją i ustawami, przy naruszeniu interesu publicznego, przedstawiciel rządu składa wniosek do sądu właściwości ogólnej dla obrony interesu publicznego, zgodnie z ustępem 1 artykułu 49 Kodeksu postępowania cywilnego. 4. Zakładając, że akty prawne przyjęte przez działania lub zaniechania podmiotu administracji miejskiej naruszają interes publiczny, przedstawiciel rządu może, w odniesieniu do tych aktów prawnych bądź działania lub zaniechania, złożyć odwołanie do sądu administracyjnego z wnioskiem o skorzystanie z interesu publicznego, zgodnie z ustępem 1 artykułu 56 ustawy o postępowaniu administracyjnym. 5. W razie wątpliwości, czy przyjęte przez jednostkę administracji miejskiej akty są zgodne z prawem lub rozporządzeniem rządu, przedstawiciel rządu może, zgodnie z Art. 110 Ustawy o postępowaniu administracyjnego, złożyć odwołanie do sądu administracyjnego z wnioskiem o zbadanie legalności przepisów administracyjnych gminy. 6. Jeżeli w przypadkach przewidzianych w ustawie o tymczasowej bezpośredniej władzy na terytorium gminy sprawowanej przez komisarza rządu, przedstawiciel rządu, po otrzymaniu informacji, stwierdzi, że akty prawne przyjęte przez jednostki administracji miejskiej nie są zgodne z Konstytucją, ustawami lub decyzją rządu, może złożyć odwołanie do sądu o uchylenie takich aktów prawnych. 7. Jeśli komunalne jednostki administracji przyjęły akty prawne, na podstawie których związane zostały nielegalne transakcje, naruszające interes publiczny, a na podstawie których może zostać zawarta umowa lub przyjęte przez komunalne jednostki administracji akty prawne, które mogą naruszać interes publiczny, przedstawiciel rządu, zgodnie z procedurą określoną w ustępie 4 artykułu 5 niniejszej ustawy, może zawiesić ich zarządzenia dotyczące wykonywania określonych aktów prawnych podmiotów komunalnych administracji i zawarcia tej transakcji. 8. Przedstawiciel rządu nie

aktów i działaniem organów samorządowych. W przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem działalności j.s.t., przedstawiciel rządu może zobowiązać daną jednostkę do działania zgodnego z prawem. Może również uchylić bądź zmienić bezprawnie wydane akty jednostek samorządowych oraz odwołać się do sądu, jeżeli dany organ samorządowy nie zgadza się na uchylenie bądź zmianę aktu (art. 4 ust. 1). Ponadto przedstawiciel rządu posiada również prawo do nadzorowania wcześniej sporządzonych projektów aktów prawnych jednostek samorządu terytorialnego.

W przeciwieństwie do przedstawionej powyżej regulacji w Polsce przepisy ustaw samorządowych stanowią, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną, powiatu i województwa tylko w przypadkach określonych ustawami, stosując środek nadzoru w formie rozstrzygnięcia. Co ważne, jednostce samorządu terytorialnego, która nie zgadza się z rozstrzygnięciem organu nadzorczego, powołując się na naruszenie prawa, ma prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W doktrynie środki nadzoru klasyfikowane są według rozmaitych kryteriów. Można wyróżnić podział na środki informacyjno-doradcze, środki korygujące i środki personalne²⁷ oraz na środki kontroli i środki korygujące działalność organów samorządu²⁸. Podział ten przyczynia się do uszczegółowienia przedmiotu nadzoru, oraz jego zasadności. Porównując ustawodawstwo polskie i litewskie, warto zauważyć, że w Polsce zakres ochrony przyznany obywatelowi jest szerszy niż na Litwie, gdyż przysługuje mu prawo wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu j.s.t. do sądu administracyjnego. Prawo skargi do sądu administracyjnego przysługuje każdemu, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez działalność samorządu terytorialnego (art. 101 i 101a u.s.g., art. 87 i 88 u.s.p., art. 90 i 91 u.s.w.).

Przyjęte w polskim prawodawstwie rozwiązania prawne dotyczące podmiotu sprawującego nadzór różnią się od tych, które są zawarte w ustawo-

rozpatruje skarg osób fizycznych i prawnych w sprawie zaniechania przez podmioty komunalnych administracji lub przyjęte w poszczególnych aktach prawnych procedury odwoławcze różne od określonej w ustawie o postępowaniu administracyjnym ani przepisów regulujących konkretne dziedziny. 9. We wszystkich przypadkach, przedstawiciela rządu informuje burmistrz (przewodniczący gminy) o wniosku składanym do jednostki miejskiej administracji. Burmistrz musi przedstawić te informacje do radnych miejskich na następnym posiedzeniu gminy.

27 Podział według B. Dolnickiego, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 32.

28 Podział według Z. Leońskiego, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 25.

dawstwie litewskim. Wynika to z faktu, że nie stworzono jednoosobowego organu, który miałby wyłączne kompetencje do sprawowania nadzoru nad samorządem (co ma miejsce na Litwie), dlatego kompetencje nadzorcze nad j.s.t. w Polsce powierzono Prezesowi Rady Ministrów i wojewodom, natomiast w zakresie spraw finansowych regionalnym izbom obrachunkowym (RIO). Podstawowym organem nadzorczym o najszerszych kompetencjach nadzorczych jest wojewoda. Stąd też można wnioskować, że RIO ma charakter uzupełniający w stosunku do działań wojewodów i premiera, będąc wyodrębnionym przedmiotowo pod względem gospodarowania środkami finansowymi.

Analizując kompetencje wojewody, można zauważyć, że część z nich pełni funkcję środków nadzoru. Przede wszystkim należy wskazać te, które wynikają z powierzenia jednostkom samorządu terytorialnego niektórych spraw z zakresu właściwości wojewody. W zakresie spraw powierzonych wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały organu gminy, powiatu lub województwa i przekazać ją do ponownego rozpoznania, wskazując zaistniałe uchybienia. Jeżeli w ponownym rozpoznaniu akt organu, nie uwzględnia wskazania wojewody, może on go uchylić i wydać w to miejsce zarządzenie, informując o tym właściwego ministra. Zarządzenie takie wchodzi w życie po upływie 30 dni od daty jego wydania, chyba że w tym czasie właściwy minister wyda inne rozstrzygnięcie. Wojewoda posiada również kompetencje nadzorcze, które jednocześnie łączą się z nadzorem prowadzonym przez Prezesa Rady Ministrów. Organ ten może wezwać wójta, zarząd powiatu i województwa do zaprzestania naruszeń, a następnie ewentualnie złożyć wniosek do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta (zarządu), gdy organy te dopuszczają się powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw. Może również złożyć wniosek o powołanie komisarza rządowego w razie zawieszenia organów samorządowych i ustanowienia zarządu komisarycznego przez Prezesa Rady Ministrów²⁹.

Kolejnym organem sprawującym nadzór nad samorządem terytorialnym jest Prezes Rady Ministrów. Należy zaznaczyć jednak, iż nie wykonuje on nadzoru w sposób ciągły. Kompetencje Prezesa RM związane z nadzorem nad j.s.t. mają charakter wyjątkowy i dotyczą bardzo szczególnych, a nawet skrajnych sytuacji. W razie powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw przez organ stanowiący j.s.t. Prezes składa

²⁹ *Ibidem*, s. 282.

wniosek do Sejmu o rozwiązanie rady (sejmiku), a w razie jego rozwiązania wyznacza osobę, która do czasu wybor u nowej rady (sejmiku) pełni jej funkcję. Posiada również uprawnienie do odwołania wójta, zarządu powiatu (województwa), w przypadku dopuszczenia się powtarzającego naruszenia konstytucji lub ustaw, wyznaczając jednocześnie osobę, która będzie pełnić funkcję odwołanego organu. W sytuacji zaś nierokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego, Prezes Rady Ministrów ma prawo do zawieszenia organów j.s.t. i do ustanowienia zarządu komisarycznego na okres dwóch lat. W powyższym przypadku powołuje on komisarza rządowego (art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., art. 85 u.s.w.).

Ostatnim, choć nie mniej ważnym od pozostałych, zagadnieniem, które należy rozważyć, jest procedura nadzorcza. Biorąc pod uwagę regulacje prawną, należy stwierdzić, że ustawodawca litewski w sposób precyzyjny i jasny określił czynności składające się na procedurę nadzorczą nad samorządem terytorialnym Litwy. Przedstawiciel rządu w przypadku stwierdzenia przyjęcia przez jednostkę samorządu aktu bądź podjęcia decyzji niezgodnej z prawem może zaproponować jednostce samorządowej rozważenie zmiany albo uchylecia podjętego aktu. Jeżeli jednostka samorządowa nie zmieni albo nie uchyli aktu w ciągu dziesięciu dni od zawiadomienia przedstawiciela rządowego, może on odwołać się do sądu administracyjnego. Przedstawiciel rządu ma prawo do kontroli projektów wydawanych aktów przez j.s.t. Z tego względu jednostki samorządu muszą przedstawić projekty aktów prawnych i ich noty objaśniające. Co więcej, uczestniczy on w posiedzeniach kolegialnych organów administracji miejskiej oraz w stosownych przypadkach informuje radnych miejskich, że projekty nie są zgodne z przepisami prawa lub decyzją rządu. Z tego powodu po stwierdzeniu, że podmiot komunalny administracji przyjął akt prawny na podstawie nielegalnych czynności, które naruszają interes publiczny, przedstawiciel rządu może, nie później niż w ciągu dwóch dni roboczych po przyjęciu tego aktu, wydać zarządzenie zawieszenia jego wykonania. Ponadto może nie później niż w ciągu dwóch dni roboczych po przyjęciu rozporządzenia skierować uzasadniony wniosek do odpowiedniej jednostki miejskiej administracji o zmianę lub uchylenie wspomnianego aktu prawnego. W ciągu pięciu dni roboczych po otrzymaniu zawiadomienia o odmowie spełnienia przedstawi-

nego zarządzenia przedstawiciel rządu może również skorzystać z prawa do złożenia odwołania do sądu, aby sąd podjął środki mające na celu zapewnienie wykonania podjętego przez niego rozstrzygnięcia.

W Polsce procedura nadzorcza przeprowadzana jest na podstawie odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednak należy zaznaczyć, wykorzystanie tych przepisów jest bardzo ograniczone, ponieważ zostały one stworzone w zupełnie innym celu, tj. dla procedury wydawania indywidualnych aktów administracyjnych. Przede wszystkim w postępowaniu nadzorczym bada się tylko zgodność z prawem danego aktu. Istnieje wiele spekulacji dotyczących momentu wszczęcia postępowania nadzorczego. Według niektórych jest to moment, kiedy odpowiednie organy samorządowe przedkładają uchwały (zarządzenia) wojewodzie (izbie obrachunkowej) w terminie 7 dni od ich podjęcia, a przepisy porządkowe – w terminie 2 dni od ich podjęcia. Natomiast według innego poglądu postępowanie rozpoczyna się z chwilą podjęcia przez organ nadzorczy specjalnej czynności wszczęcia postępowania³⁰. Powyższe postępowanie kończy się w momencie, w którym organ nadzoru ustalił swoje stanowisko w kwestii analizowanego aktu. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia ustawy nie przystępuje do wydawania jakichkolwiek rozstrzygnięć nadzorczych. Jednak gdy stanowisko organu nadzorczego jest negatywne, zobligowany jest do wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia nadzorczego, zawierające uzasadnienie faktyczne, prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Podsumowując, należy stwierdzić, na podstawie analizy porównawczej prawodawstwa polskiego i litewskiego, że kwestia nadzoru w polskim porządku prawnym jest uregulowana o wiele precyzyjniej. Unormowania zawarte w konstytucjach obydwu państw są zbliżone, gdyż ustanawiają tylko ogólną zasadę nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oraz ustanawiają organy nadzorcze. Duże różnice w regulacjach dotyczących nadzoru nad j.s.t. dostrzec można na poziomie ustaw szczegółowych. W polskim porządku prawnym poszczególne ustawy samorządowe w sposób szczegółowy i kazuistyczny określają podstawę prawną do przeprowadzenia nadzoru. Odmiennie tę problematykę uregulował ustawodawca litewski, który potraktował te kwestie w sposób bardziej pobeżny i ogólnikowy. Z kolei w litewskim ustawodawstwie

30 Zob. szerzej: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 280.

o wiele precyzyjniej została uregulowana procedura nadzorcza. Wątpliwości może budzić również powierzenie całości nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego na Litwie jednemu organowi, zwłaszcza jeśli chodzi o skuteczność sprawowanego nadzoru. Z jednej strony ogólnikowość uregulowań litewskich może prowadzić do większej elastyczności działania organu nadzoru oraz łatwiejszego dostosowania jego działań do zmieniającej się rzeczywistości. Z drugiej strony jednak ucierpieć na tym może przejrzystość porządku prawnego, zaburzona przez wątpliwości interpretacyjne, wynikające ze stosowania przez ustawodawcę nieostrych pojęć i klauzul generalnych.