

## **Przesłanki zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego**

1. Samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną korporacją prawa publicznego, wykonującą zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji)<sup>1</sup>. Zasada ta koreluje z zasadą decentralizacji władzy publicznej sformułowaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji, z której wynika stworzenie jednostek terytorialnych, które będą zdolne do wykonywania zadań publicznych. Samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Realizacja zadań gminy zawsze następuje w ramach ustawowo przypisanych organom gminy kompetencji.

W określeniu ustroju samorządu terytorialnego zasadnicze znaczenie ma jego samodzielność. Ta samodzielność umożliwia korporacjom terytorialnym realizowanie publicznych zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców. Znajduje ona szczególnie wyraz w nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej, nadaniu jednostkom samorządu osobowości prawnej, zapewnieniu im samodzielności budżetowo-finansowej oraz ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych. Z faktu wykonywania administracji państwowej (publicznej) wynika zarówno możliwość stosowania przez organy samorządu władztwa administracyjnego, jak i możliwość poddania jego działalności nadzorowi ze strony państwa<sup>2</sup>. W myśl zasady samodzielności organy jednostek samorządu terytorialnego ponoszą polityczną odpowiedzialność za swoją działalność tylko przed swoimi wyborcami – członkami wspólnoty samorządowej, a nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.

Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną, jednak ustawowe ograniczenia tej samodzielności nie mogą być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności jednostki

---

<sup>1</sup> Zob. M. Miemiec, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 269. Zob. też M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 142.

<sup>2</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer Warszawa 2017, s. 349-350.

samorządu, nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia. „Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana”<sup>3</sup>.

Istotnym elementem samodzielności samorządu terytorialnego jest również wyłączenie zasady hierarchicznego podporządkowania w odniesieniu do stosunków między jednostką samorządu (jej organami) a organami administracji rządowej. Zapewnieniu jednolitości funkcjonowania całego systemu administracji publicznej służą procedury nadzorcze. Zadaniem nadzoru jest utrzymanie działalności zdecentralizowanego podmiotu – korporacji terytorialnej – w granicach prawa. Nadzór można by określić jako prawny mechanizm scalający podmioty administracji publicznej, działające w ramach prawnie zdeterminowanej struktury organizacyjnej<sup>4</sup>.

2. Konstytucja gwarantuje zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasadę sądowej ochrony tej samodzielności (art. 165 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 2). Wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przewidziany w art. 171 Konstytucji, który stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (ust. 1). Organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (ust. 2). Specyficzną, szczególną funkcję nadzorczą w stosunku do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pełni także Sejm, który na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (ust. 3)<sup>5</sup>.

Instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest podstawową instytucją publicznego porządku prawnego określającą granice samodzielności jednostek samorządu. Decyduje bowiem o rzeczywistym zakresie swobody działania korporacji terytorialnych. Uznanie nadzoru za ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego rodzi pytanie o dopuszczalne granice ingerencji organów sprawujących ten nadzór<sup>6</sup>.

Pojęcie nadzoru nie zostało zdefiniowane w ustawodawstwie, stąd jest przedmiotem licznych opracowań naukowych oraz orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego<sup>7</sup>. Dominuje tendencja do traktowania nadzoru jako możliwości władczego wkroczenia w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania. Oznacza czynność prawną, dokonywaną w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru. „Włączając zaś instytucję nadzoru w system kontroli administracyjnej, uznaje

<sup>3</sup> Zob. wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 30; wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A, nr 1, poz. 7.

<sup>4</sup> Zob. szerzej A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1985, s. 119 i n.

<sup>5</sup> Zob. wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7/121.

<sup>6</sup> Zob. wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK-A z 2005 r. nr 11, poz. 131.

<sup>7</sup> Zob. J. Stępień, *Samorząd terytorialny w konstytucyjnym ustroju państwa*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 661-664.

się zazwyczaj, iż nadzór jest sprawowany wobec jednostek o dużym stopniu samodzielności, zaś sama działalność nadzorcza ma na celu głównie zabezpieczenie przestrzegania prawa, jest wykonywana *ex post* i połączona z możliwością uchylania kontrolowanych aktów w sytuacjach prawem określonym<sup>8</sup>. W uzasadnieniu uchwały z dnia 5 października 1994 r. (sygn. W 1/94), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez nadzór należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego<sup>9</sup>.

Z przepisów Konstytucji i ustaw 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 działalności organu nadzorowanego, których spełnienie uzasadnia użycie danego środka nadzoru”<sup>10</sup>.

Konstytucyjnoprawna instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów prawa. Należy mieć też na uwadze, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>11</sup> w art. 8 stanowi, że wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w konstytucji lub w ustawie (ust. 1) i powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych, z możliwością kontroli celowości realizowanej przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościami lokalnym delegowane (ust. 2)<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Zob. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 41-48.

<sup>9</sup> OTK w 1994 r., cz. II, poz. 47, s. 225; por. też wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100.

<sup>10</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 244.

<sup>11</sup> Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego systemu źródeł prawa i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. W myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli jej postanowień nie da się pogodzić z ustawą. Ratyfikacja Karty nastąpiła wprawdzie przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., lecz art. 91 Konstytucji jest do niej stosowany z mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji; zob. szerzej T. Szewc, *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 51-52.

Zaznaczyć należy, że nadzór nad samorządem terytorialnym nie ma charakteru podmiotowego, lecz przedmiotowy w tym sensie, że nadzorowi nie podlegają ani jednostki samorządu, ani jego organy. Przedmiotem nadzoru jest wyłącznie „działalność samorządu terytorialnego”. Chodzi tu o działalność mieszkańców jednostek samorządu, którzy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) oraz za pośrednictwem organów. Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o zadania własne, czy o zadania zlecone.

Konstytucja poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd<sup>13</sup>. W piśmiennictwie można spotkać pogląd, że pojęcie zgodności z prawem jako kryterium nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym nie powinno być pojmowane *stricte* formalnie. W procesie interpretacji prawa zawsze „należy uwzględniać powszechnie akceptowane normy moralne, zasady sprawiedliwości i słuszności”<sup>14</sup>.

Zakres swobody działania organów samorządowych w znacznej mierze zależy od stosowanych wobec nich mierników kontroli. Jeżeli mierniki te są sformułowane w sposób niedookreślony, wówczas samodzielność samorządu może być bardzo ograniczona. O intensywności nadzoru nad samorządem terytorialnym nie decyduje w zasadzie podział na zadania własne i zlecone. Decyduje o tym każdorazowo ustawodawca, przyznając organom nadzorczym określone środki prawne. Jednakże bez wątpienia kompetencje organów nadzoru nie mogą być ustalane w drodze daleko idącej wykładni, zwłaszcza rozszerzającej, ale muszą wynikać wprost z obowiązujących przepisów<sup>15</sup>.

**3.** W myśl art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>16</sup> Prezes Rady Ministrów może na wniosek właściwego ministra do spraw administracji publicznej zawiesić organy gminy, jeżeli łącznie wystąpią dwie przesłanki:

- przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych,
- brak nadziei na szybką poprawę skuteczności działania.

Zdaniem A. Preisnera przewidziany w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to silny środek nadzoru restrykcyjnego o charakterze personalnym (dotyczy samych organów samorządu, a nie rozstrzygnięć tychże organów), przede wszystkim z powodu „kauczukowego” sformułowania warunków, w jakich Prezes Rady Ministrów może z tego uprawnienia skorzystać<sup>17</sup>. Wykracza on bowiem poza konstytucyjne kryterium legalności,

<sup>13</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 171*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, LexisNexis 2014, s. 416-422.

<sup>14</sup> W. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 171 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, C. H. Beck 2016, s. 954.

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2016, V SA/Wa 4684/15, LEX nr 2155178.

<sup>16</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.

<sup>17</sup> Zob. A. Preisner, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] H. Rot (red.), *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, „Prawo” CCXIX, Wrocław 1993, s. 164-165.

wprowadzając regulację o charakterze celowościowym: „braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych [...] braku nadziei na szybką poprawę tej skuteczności” i nie stanowi w istocie żadnej przeszkody dla zastosowania tego środka nadzorczego. Uzależniony są zatem od swobodnej oceny stanu faktycznego przez prezesa Rady Ministrów. Nie chodzi tu bowiem o zapewnienie działania zgodnego z prawem, ale o zapewnienie działania skutecznego<sup>18</sup>. W ocenie A. Preisnera ta regulacja jest wyraźnie sprzeczna z konstytucyjnym kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz godzi w konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego<sup>19</sup>.

Specyfika środka nadzorczego przewidzianego w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraża się w tym, że dla określenia przesłanki jego zastosowania ustawodawca użył zwrotów ocennych, (pojęć niedookreślonych), takich jak: „brak skuteczności”, „przedłużający się”, „nierokujący nadziei na szybką poprawę”, których dekodowanie w konkretnym przypadku wymaga określonych zabiegów interpretacyjnych, mogących rodzić określone trudności.

Zwroty ocenne zawsze zakładają pewien luz decyzyjny. Są one bowiem powiązane w określonym stopniu z systemem wartości, gdyż ich użycie jest nie tylko pragmatycznym sposobem rozwiązywania konfliktu między wymogiem ustawowego określenia podstaw działania administracji a swobodą w kreowaniu jej zadań i funkcji, lecz również stanowi instrument realizacji polityki administracyjnej za pomocą norm prawnych<sup>20</sup>. Przy wyjaśnianiu zwrotów ocennych stwierdzenie faktów „zlewa” się z ich ewaluacją, polegającą na ocenie poddanych analizie stanów rzeczy, zdarzeń lub procesów z punktu widzenia kryteriów przyjętych przez podmiot oceniający<sup>21</sup>. Sformułowany w normie postępowania wzór zachowania uzależniony jest od dokonania wyboru wartościującego (aksjologicznego) w stosunku do ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych. Zwrot ocenny, będąc zwrotem o charakterze normatywnym, ma oczywiście obiektywną i poznawalną treść, niemniej jednak z uwagi na pozostawanie w nierozłącznym związku z całokształtem okoliczności faktycznych konkretnej sprawy nie poddaje się abstrakcyjnemu zdefiniowaniu. Zatem każda ocena dokonywana przez organ stosujący prawo, w przypadku stosowania takiego zwrotu, musi być oceną jednostkową i sytuacyjną. Zwroty ocenne „uzyskują treściowe kontury dopiero w trakcie ustalania treści poszczególnych interesów indywidualnych, kształtowanych na bazie prawa administracyjnego materialnego”<sup>22</sup>.

Środek nadzoru określony w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter mieszany: prewencyjno-personalny. Prezes Rady Ministrów, oceniając, czy

<sup>18</sup> Zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 219.

<sup>19</sup> Zob. A. Preisner, *op. cit.*, s. 164-165.

<sup>20</sup> Zob. M. Jaśkowska, *Powinności w perspektywie pojęć niedookreślonych. Ujęcie administracyjno-prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 14-15.

<sup>21</sup> Zob. L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 154; M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1884, nr 7-8, s. 94-96.

<sup>22</sup> M. Zdyb, *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, „Annales UMCS”, XXXVIII, 1991, s. 354.



w danej gminie występują przesłanki określone w tym przepisie musi bowiem brać pod uwagę zagrożenia, jakie stoją przed funkcjonowaniem danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również, czy organy gminy potencjalnie będą w stanie realizować wynikające z ustaw zadania publiczne<sup>23</sup>. Zaznaczyć też trzeba, że ustalenie przez organ nadzoru występowania w konkretnym stanie faktycznym ustawowo określonej przesłanki zastosowania środka nadzoru przewidzianego w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wiąże tego organu co do skutku prawnego, nie zobowiązuje go do zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego. Daje mu natomiast podstawę do ustalenia, czy biorąc pod uwagę całokształt okoliczności występujących w konkretnym przypadku, zastosować środek nadzoru, czy też od tego odstąpić. Stosowanie środka nadzoru personalnego w postaci zawieszenia organów gminy ma bowiem charakter uznaniowy. Zasadniczo uznaniowość ta odnosi się do ustalenia, czy w przypadku zaistnienia ustawowo określonych przesłanek zastosowania tego środka Prezes Rady Ministrów powinien te organy zawiesić, czy też nie<sup>24</sup>. W piśmiennictwie można spotkać pogląd, że zawieszenie organów gminy nie zawsze musi się wiązać z zarzutem naruszenia prawa, gdyż wystarczające jest wykazanie nieskuteczności w wykonywaniu zadań publicznych<sup>25</sup>. Jednakże, biorąc pod uwagę, że zgodnie z Konstytucją, nadzór nad działalnością samorządu może być dokonywany wyłącznie z punktu widzenia legalności, to przesłanka ocenna braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych nie może wyłącznie decydować o zawieszeniu organów gminy i ustanowieniu zarządu komisarycznego. Proces interpretacji zwrotów ocennych wskazanych w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na pewno powinien uwzględniać zasadę jurydyzacji konstytucyjnej i zasadę jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji). Uznaniowe akty nadzoru (co dotyczy także rozstrzygnięć o zawieszeniu organów gminy i wprowadzeniu zarządu komisarycznego) muszą być wydawane w oparciu o kryterium legalności, które wynika wprost z Konstytucji. Badanie przez sąd administracyjny legalności takiego rozstrzygnięcia jest ograniczone do oceny, czy zostały spełnione wymogi formalne i czy granice uznania nie zostały przekroczone. Niezależnie od wątpliwości podnoszonych w doktrynie: „przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych”, choć oczywiście wymaga także oceny o charakterze celowościowym, oznacza realne naruszenie przez organy gminy przepisów wielu ustaw i tym samym konieczność stosowania przede wszystkim kryterium legalności. Skoro Konstytucja wprowadza, jako jedyne kryterium nadzoru nad działalnością samorządu – kryterium legalności – to nie można traktować środka nadzoru w postaci zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego jako środka, przy którego stosowaniu kryterium legalności nie ma zastosowania. Niewykonywanie ustawowo przekazanych jednostce samorządu

<sup>23</sup> Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 371-374; zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007, II SA/Wa 693/07, LEX nr 341085.

<sup>24</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 2347/16, dostępny [w:] CBOSA; B. Jaworska-Dębska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 listopada 2009 r. II OSK 1786/09*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 151-155.

<sup>25</sup> Zob. np. M. Jerominek, *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 66-83.

terytorialnego zadań publicznych oznacza naruszenie podstawowych, ustawowych obowiązków władzy samorządowej. Organy władzy publicznej, jakimi są organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa i wykonywanie zadań publicznych jest ich obowiązkiem, a nie prawem. Przedłużający się, bez nadziei na szybką poprawę, brak skuteczności w wykonywaniu ustawowo przekazanych gminie zadań publicznych zawsze wiąże się z naruszaniem Konstytucji i ustaw<sup>26</sup>.

Sformułowanie: „w wykonywaniu zadań publicznych”, świadczy o tym, że przedmiotem nadzoru jest cała działalność jednostki samorządu, czyli zarówno wykonywanie zadań własnych, jak i zleconych. Jedyne ograniczenia swobody działania prezesa Rady Ministrów jest konieczność uprzedniego przedstawienia zarzutów organom samorządu i wezwaniem ich do niezwłocznego przedstawienia programu poprawy sytuacji. Jednak opracowanie programu sanacyjnego nie wpływa w żaden sposób na podjęcie decyzji przez premiera.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspakajaniu zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców. Konstytucyjne określenie charakteru zadań wykonywanych przez te jednostki akcentuje wieloaspektowy problem działań podejmowanych w sferze administracji publicznej. Czynniki finansowo-ekonomiczne, choć istotny i częstokroć bezpośrednio warunkujący skuteczność realizacji zadań publicznych, nie może jednak całkowicie przesłaniać innych aspektów ich wykonywania<sup>27</sup>. Sprawa jest publiczna, jeżeli dotyczy interesu powszechnego, korzyści społecznej (*utilitas publica*), tj. korzyści ogółu lub znacznej części mieszkańców gminy. Załatwianie takich spraw zmierza do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Oznacza to, że np. wydatkowanie środków publicznych, czy też podejmowanie przez gminę zobowiązań finansowych w formie *de facto* pożyczek od podmiotów prywatnych, stanowi zakres działalności dotyczący korzyści publicznej i podlega ocenie Prezesa Rady Ministrów. O ile zatem w istocie obciążenie zadaniami publicznymi nie jest wprost sprzężone z „siłą ekonomiczną podmiotu”, to już skuteczność wykonywania tychże zadań jest jednoznacznie powiązana z posiadaniem na ich wykonanie odpowiednich środków. W wyroku z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 135/13 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną”, jest to samodzielność określona jako „samodzielność w ramach prawa” lub „samodzielność w ramach nadzoru”. Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i wykonując zadania publiczne, powinny kierować się prawem i interesem publicznym. Interes publiczny wyraża się m.in. w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych. Dostrzegając naruszenia prawa i inne okoliczności potwierdzające „przedłużający się i nie rokujący nadziei na szybką poprawę brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych”, organ nadzoru powinien podjąć działania zabezpieczające wykonywanie zadań publicznych przez gminę. Ocena braku skuteczności obejmuje

<sup>26</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, [w:] CBOSA; R. P. Krawczyk, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red. naukowa), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 122-124.

<sup>27</sup> Zob. wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, ZU. 2002, nr 2A, poz. 17.

wszelkie działania organów gminy; „w tym te, które związane są z obrotem majątkiem gminy i dokonywane są z naruszeniem przepisów regulujących gospodarowanie majątkiem publicznym. Także mnożenie zobowiązań cywilnoprawnych lub ich niewykonywanie, jeśli prowadzą do skutków finansowych przyczyniających się do braku skuteczności działania, podlegać może ocenie przez organ nadzoru”<sup>28</sup>.

Prezes Rady Ministrów, zawieszając organy samorządu, ma jednocześnie obowiązek ustanowienia zarządu komisarycznego. Jest to działanie nierozłączne, tzn. nie ma zawieszenia organów bez ustanowienia zarządu komisarycznego. Istotą tego środka nadzorczego stanowi bowiem powołanie komisarza, zaś zawieszenie organów jest tylko warunkiem koniecznym dla podjęcia tej decyzji<sup>29</sup>. Komisarza rządowego, który z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego, premier powołuje na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ochrona samodzielności gminy wyraża się w ustawowym prawie jej organów do przedstawienia programu naprawczego, podlegającego ocenie Prezesa Rady Ministrów (a wcześniej ministra właściwego do spraw administracji). Choć minister do spraw administracji nie jest ustawowym organem nadzoru nad działalnością samorządu, ustawa o samorządzie gminnym przyznaje mu konkretne kompetencje quasi-nadzorcze, związane z postępowaniem nadzorczym: występowanie z wnioskiem do Prezesa RM o wyznaczenie osoby, która do czasu wyboru rady czy wójta będzie pełnić ich funkcje, wnioskowanie o zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego, pośredniczenie między wojewodą a Prezesem RM w sprawie powołania komisarza rządowego”<sup>30</sup>.

Prezes Rady Ministrów dokonuje ustanowienia zarządu komisarycznego na czas określony nie dłuższy niż dwa lata. Jeżeli jednak kadencja zawieszonych organów samorządu upływa wcześniej, to zarząd komisaryczny może być powołany jedynie na okres pozostający do wyboru organów samorządu nowej kadencji. Po upływie okresu, na jaki został ustanowiony zarząd komisaryczny, jeżeli nie nadszedł czas wyboru organów nowej kadencji, zawieszona organy ponownie rozpoczynają działalność.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu jego niezgodności z prawem. Staje się ono prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi do sądu lub z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Biorąc pod uwagę zagwarantowaną konstytucyjnie ochronę praw podmiotowych jednostek samorządu terytorialnego, należy przyjąć, że decyzja o ustanowieniu zarządu komisarycznego i wyznaczeniu komisarza nie następuje jednocześnie, lecz jest ciągiem zdarzeń następujących po sobie<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> LEX nr 1340168.

<sup>29</sup> Zob. A. Preisner, *op. cit.*, s. 165.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 r. II OSK 1093/05, ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 160; zob. też M. Masternak-Kubiak, *Prezes Rady Ministrów, jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 338 i n.

<sup>31</sup> Zob. R. P. Krawczyk, *op. cit.*, s. 124.