

ZARZĄDZENIE ZASTĘPCZE WOJEWODY

Katarzyna Borówka

MONOGRAFIE

ZARZĄDZENIE ZASTĘPCZE WOJEWODY

Katarzyna Borówka

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Gdański

Stan prawny na 11 czerwca 2018 r.

Recenzent

Prof. zw.dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Hanna Kolenkiewicz

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-710-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Kubie,
w podziękowaniu za wszystko, co piękne i szlachetne

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Od Autora.....	19
Wprowadzenie.....	21
Rozdział 1	
Nadzór nad samorządem terytorialnym	37
1. Pojęcie i funkcje nadzoru nad samorządem terytorialnym	37
2. Podstawa prawna nadzoru nad samorządem terytorialnym	58
3. Organy nadzoru nad samorządem terytorialnym.....	60
4. Przedmiot nadzoru nad samorządem terytorialnym	71
5. Kryteria nadzoru nad samorządem terytorialnym.....	73
6. Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym	79
Rozdział 2	
Geneza i ewolucja zarządzenia zastępczego wojewody.....	99
1. Uwagi ogólne.....	99
2. Geneza zarządzenia zastępczego wojewody	100
3. Ewolucja zarządzenia zastępczego wojewody	108
3.1. Zarządzenia zastępcze wojewody w sprawach z zakresu zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.....	109

3.2. Zarządzenia zastępcze wojewody w sprawach z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.....	119
4. Zarządzenia zastępcze wojewody w obowiązującym stanie prawnym.....	126

Rozdział 3

Uzasadnienie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody ...	129
1. Uwagi ogólne.....	129
2. Uzasadnienie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w tzw. sprawach personalnych.....	132
3. Uzasadnienie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	136
4. Uzasadnienie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach nadawania nazwy jednostkom organizacyjnym, jednostkom pomocniczym gminy, budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej.....	142
5. Uzasadnienie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie zakazu zgromadzenia w miejscu i w czasie, w którym odbywa się zgromadzenie organizowane cyklicznie	145
6. Uzasadnienie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w przepisach przejściowych	149

Rozdział 4

Konstrukcja prawna zarządzenia zastępczego wojewody.....	153
1. Uwagi ogólne.....	153
2. Podstawy prawne i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego wojewody	154
2.1. Podstawy prawne i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w tzw. sprawach personalnych	156
2.1.1. Podstawy prawne i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.....	163

2.1.2. Podstawy prawne i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta.....	176
2.1.3. Podstawy prawne i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawie odwołania ze stanowiska bądź rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem samorządowym.....	186
2.2. Podstawy prawne i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego	201
2.2.1. Podstawa prawna i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	202
2.2.2. Podstawy prawne i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawie wprowadzenia do studium obszaru udokumentowanego złoża kopaliny albo obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla.....	206
2.2.3. Podstawa prawna i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawie audytu krajobrazowego	210
2.2.4. Podstawy prawne i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawach nadawania nazwy jednostkom organizacyjnym, jednostkom pomocniczym gminy, budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej	212
2.2.5. Podstawa prawna i przesłanki wydawania zarządzenia zastępczego w sprawie zakazu zgromadzenia w miejscu i w czasie, w którym odbywa się zgromadzenie organizowane cyklicznie	218
3. Charakter prawny zarządzenia zastępczego wojewody.....	220
4. Przedmiot zarządzenia zastępczego wojewody	238

4.1. Przedmiot zarządzenia zastępczego w tzw. sprawach personalnych	238
4.2. Przedmiot zarządzenia zastępczego w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	241
4.2.1. Sporządzenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	242
4.2.2. Wprowadzenie do studium obszaru udokumentowanego złoża kopaliny albo obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla.....	248
4.2.3. Sporządzenie audytu krajobrazowego.....	251
4.2.4. Nadawanie nazwy jednostkom organizacyjnym, jednostkom pomocniczym gminy, budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej	253
4.2.5. Zakaz zgromadzenia w miejscu i w czasie, w którym odbywa się zgromadzenie organizowane cyklicznie	255
5. Postać redakcyjna zarządzenia zastępczego wojewody	257
6. Skutki prawne zarządzenia zastępczego wojewody w obowiązującym stanie prawnym.....	260
6.1. Skutki prawne zarządzenia zastępczego w tzw. sprawach personalnych	261
6.2. Skutki prawne zarządzenia zastępczego w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	268
6.2.1. Skutki prawne zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.....	269
6.2.2. Skutki prawne zarządzenia zastępczego w sprawie wprowadzenia do studium obszaru udokumentowanego złoża kopaliny albo obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla.....	277
6.2.3. Skutki prawne zarządzenia zastępczego w sprawie audytu krajobrazowego	278

6.2.4. Skutki prawne zarządzenia zastępczego w sprawach nadawania nazwy jednostkom organizacyjnym, jednostkom pomocniczym gminy budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej	280
6.2.5. Skutki prawne zarządzenia zastępczego w sprawie zakazu zgromadzenia w miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie organizowane cyklicznie	283
7. Odpowiedzialność prawna wojewody	284
8. Prawomocność, wykonalność i skuteczność zarządzenia zastępczego wojewody	291

Rozdział 5

Postępowanie nadzorcze w sprawie wydawania zarządzenia

zastępczego wojewody	305
1. Uwagi ogólne.....	305
2. Postępowanie nadzorcze w tzw. sprawach personalnych...	309
3. Postępowanie nadzorcze w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	316
3.1. Postępowanie nadzorcze w sprawie sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.....	317
3.2. Postępowanie nadzorcze w sprawie wprowadzenia obszaru udokumentowanego złoża kopaliny albo obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla	329
3.3. Postępowanie nadzorcze w sprawie sporządzenia audytu krajobrazowego	331
3.4. Postępowanie nadzorcze w sprawach nadawania nazwy jednostkom organizacyjnym, jednostkom pomocniczym gminy, budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej	334
3.5. Postępowanie nadzorcze w sprawie wydawania zakazu zgromadzenia w miejscu i w czasie, w którym odbywa się zgromadzenie organizowane cyklicznie....	338

Rozdział 6

Sądowa kontrola zarządzenia zastępczego wojewody.....	341
1. Uwagi ogólne.....	341
2. Aksjologiczne uwarunkowania sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody	348
2.1. Zasada sądowej ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego	349
2.2. Zasady prawa do sądu i zakazu zamykania drogi sądowej.....	354
3. Skarga na zarządzenie zastępcze wojewody	359
3.1. Legitymacja skargowa.....	359
3.1.1. Legitymacja skargowa jednostek samorządu terytorialnego	361
3.1.2. Legitymacja skargowa podmiotów spoza systemu administracji publicznej.....	364
3.2. Tryb i termin wniesienia skargi na zarządzenie zastępcze wojewody.....	380
3.2.1. Tryb i termin wniesienia skargi przez jednostki samorządu terytorialnego	381
3.2.2. Tryb i termin wniesienia skargi przez podmioty spoza systemu administracji publicznej.....	385
3.3. Postępowanie sądowe ze skargi na zarządzenie zastępcze wojewody.....	388
4. Rodzaje orzeczeń sądowych w sprawie ze skargi na zarządzenie zastępcze wojewody	390
4.1. Postanowienie odrzucające skargę na zarządzenie zastępcze wojewody.....	391
4.2. Wyrok uwzględniający skargę na zarządzenie zastępcze wojewody.....	393
4.3. Wyrok oddalający skargę na zarządzenie zastępcze województwa	401
5. Skutki prawne sądowej kontroli zarządzenia zastępczego województwa	403

Zakończenie	411
Wykaz literatury	419
Wykaz źródeł prawa	443
Wykaz orzecnictwa.....	449
Wykaz rozstrzygnięć nadzorczych.....	457
Wykaz zarządzeń zastępczych	459

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

EKSL	- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona 15.10.1985 r. w Strasburgu (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
k.c.	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
k.p.	- ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917)
k.p.a.	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
kodeks wyborczy	- ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.)
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
p.g.g.	- ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.)
p.o.ś.	- ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
p.p.s.a.	- ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
p.u.s.a.	- ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.)
pr. bud.	- ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
pr. zgromadz.	- ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2018 r. poz. 408)
u.a.r.w.	- ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)

-
- | | | |
|-----------------------------------|---|--|
| u.f.p. | - | ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077) |
| u.g.k. | - | ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827 ze zm.) |
| u.g.n. | - | ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) |
| u.o.a.n. | - | ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523) |
| u.o.p.f.p., ustawa antykorupcyjna | - | ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1393) |
| u.o.z.d.r.n. | - | ustawa z 11.09.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 26 ze zm.) |
| u.p.s. | - | ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.) |
| u.p.z.p. | - | ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) |
| u.r.i.o. | - | ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) |
| u.s.g. | - | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) |
| u.s.p. | - | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.) |
| u.s.r.n. | - | ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.) |
| u.s.t. | - | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) |
| u.s.w. | - | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913) |
| u.t.o.j.w.p. | - | ustawa z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130 ze zm.) |
| u.u.c.p.g. | - | ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.) |
| u.w.a.r.w. | - | ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.) |

- u.w.r.u.st. – ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.)
- u.z.m.w.ś. – ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730)
- u.z.p. – ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.)
- ustawa dekomunizacyjna – ustawa z 1.04.2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1103)
- ustawa krajobrazowa – ustawa z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.)

2. Czasopisma i publikatory

- AUwr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- KP – Kontrola Państwowa
- M.P. – Monitor Polski
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- PiP – Państwo i Prawo
- PL – Przegląd Legislacyjny
- PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
- PPP – Przegląd Prawa Publicznego
- PS – Przegląd Sejmowy
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny
- ST – Samorząd Terytorialny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

3. Pozostałe skróty

j.s.t.	-	jednostka samorządu terytorialnego
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny
z.m.	-	związek metropolitalny

OD AUTORA

Z przyjemnością składam na Państwa ręce książkę pt. „Zarządzenie zastępcze wojewody”. Publikacja stanowi rezultat badań naukowych prowadzonych w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, których zwieńczeniem była obrona pracy doktorskiej 11 grudnia 2017 roku.

Problematyka nadzoru nad samorządem terytorialnym od kilku lat niezmiennie stanowiła przedmiot moich głównych zainteresowań naukowych. Szczególną uwagę poświęciłam regulacji prawnej i praktyce stosowania zarządzenia zastępczego wojewody. Konstrukcja zarządzenia zastępczego przeszła istotną ewolucję od momentu wprowadzenia do systemu prawa. Z całą pewnością zarządzenie zastępcze należy traktować jako jedną z najważniejszych instytucji współczesnego nadzoru nad samorządem terytorialnym.

W tym miejscu chciałabym podziękować osobom, które w trakcie prowadzonych prac badawczych udzieliły mi nieocenionej pomocy. Dziękuję Promotorowi mojej pracy doktorskiej – Panu Profesorowi Tomaszowi Bąkowskiemu, za opiekę i możliwość rozwoju naukowego. Podziękowania składam Panu Profesorowi Bogdanowi Dolnickiemu, który podjął się trudu recenzowania pracy doktorskiej oraz niniejszej książki. Życzliwe uwagi i wnikliwe spostrzeżenia Pana Profesora umożliwiły dopracowanie i uzupełnienie treści publikacji. Za poświęcony czas i wszelkie sugestie dziękuję również Panu Profesorowi Mariuszowi Boguszowi. Cenne wskazówki udzielone przez Pana Profesora wpłynęły na treść i kształt prezentowanej pracy.

Szczególne słowa podziękowania należą się moim Bliskim, których wsparcie stanowiło niezwykłą motywację w podjęciu i kontynuowaniu obranej ścieżki naukowej. Dziękuję mojej Babci Władysławie oraz Rodzicom Joannie i Krzysztofowi za trud, który włożyli w moje wychowanie i wykształcenie. Dziękuję Rodzicom Kuby – Alinie i Dariuszowi oraz Siostrze Aleksandrze za to, że mogę na Was liczyć w każdej sytuacji.

Niniejszą książkę poświęcam dr Jakubowi H. Szlachetko jako wyraz mojej wdzięczności za udzielone wsparcie merytoryczne, a przede wszystkim za okazaną miłość, cierpliwość i troskę.

dr Katarzyna Borówka

WPROWADZENIE

1. Uwagi ogólne

Tematem niniejszej monografii jest zarządzenie zastępcze wojewody, które nieprzerwanie od 1990 roku stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, a od 2017 roku – również środek nadzoru nad działalnością związku metropolitalnego w województwie śląskim¹. Problematyka nadzoru cieszy się dużym zainteresowaniem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Rezultat kwerendy literatury przedmiotu doprowadził jednak do wniosku, że dotychczas mniej uwagi poświęcono bezpośrednio zarządzeniu zastępczemu wojewody. Konsekwencje wydania zarządzenia zastępczego są natomiast doniosłe, ponieważ polegają na rozstrzygnięciu określonej sprawy albo ustanowieniu nowej regulacji przez wojewodę działającego w zastępstwie beczynnych organów. Tymczasem co do zasady organy nadzoru nie powinny przejmować i wykonywać na własną odpowiedzialność tych zadań, które ustawodawca zastrzega do właściwości organów zdecentralizowanej administracji publicznej.

Podłożem, na którym powstała i ukształtowała się instytucja zarządzenia zastępczego, jest nadzór nad samorządem terytorialnym. Regulacja zarządzenia zastępczego przeszła jednak istotną ewolucję: od typowego środka nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych do środka nad-

¹ Związek metropolitalny w województwie śląskim został utworzony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 26.06.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. poz. 1290).

zoru nad sprawami personalnymi oraz nad realizacją zadań własnych. Aktualnie ustawodawca ogranicza kompetencję wojewody do wydania zarządzenia zastępczego w sprawach zleconych do zakazu organizowania zgromadzenia kolidującego ze zgromadzeniem cyklicznym. W obowiązującym stanie prawnym zarządzenie zastępcze służy również do załatwiania spraw związanych z obsadą personalną organów i stanowisk, a także ze stosunkami pracy w samorządzie terytorialnym. Przede wszystkim jednak konstrukcja zarządzenia zastępczego wojewody jest wykorzystywana do nadzorowania zadań własnych j.s.t. z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także w sprawach nadawania nazw jednostkom organizacyjnym, jednostkom pomocniczym gminy, budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej.

W systemie środków bieżącego nadzoru nad działalnością j.s.t. przeważają środki o charakterze kasacyjnym, które skutkują pozbawieniem mocy prawnej (tj. stwierdzeniem nieważności) niezgodnych z prawem uchwał lub zarządzeń organów samorządowych. Zakres przedmiotowy nadzoru o charakterze kasacyjnym (zwanego również „negatywnym” ze względu na konsekwencje wobec obowiązywania aktów organów j.s.t.) jest szeroki, ponieważ każda uchwała i zarządzenie organów j.s.t. muszą zostać przedłożone wojewodzie (a w sprawach finansowych – regionalnej izbie obrachunkowej). Środki nadzoru o charakterze kasacyjnym są wymierzone w rezultaty samodzielnej działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Inaczej jest w przypadku zarządzenia zastępczego, które wojewoda wydaje w razie niezgodnej z prawem bezczynności organów j.s.t. w realizacji konkretnych obowiązków ustawowych. Załatwianie spraw samorządowych w zastępstwie bezczynnych organów istotnie ingeruje w samodzielność j.s.t., ponieważ jest przejawem nadzoru o charakterze „pozytywnym”, który nie ogranicza się, do usunięcia skutków niezgodnego z prawem działania. Wojewoda, wydając zarządzenie zastępcze, sanuje stan bezprawności poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego własnego rozstrzygnięcia lub regulacji, które mają charakter wiążący wobec organów j.s.t., a niekiedy mogą również kształtować sytuację podmiotów spoza systemu administracji publicznej.

Celem wydania zarządzenia zastępczego jest „wypełnienie luki”, która powstała wskutek bezczynności właściwego organu samorządowego². Zarządzenie zastępcze jest wydawane w sytuacji, w której j.s.t. niejako „rezygnuje” z przyznanej samodzielności do sprawowania administracji publicznej. W nauce prawa wyrażono pogląd, że zarządzenie zastępcze wojewody nie może stanowić dominującego środka nadzoru nad działalnością j.s.t., ponieważ regulacja nadzoru nie powinna umożliwiać permanentnego zastępowania działania organów samorządowych³. J. Zimmermann określa wręcz, że zarządzenie zastępcze „drastycznie” ingeruje w samodzielność samorządu terytorialnego⁴. Z tego powodu kompetencje wojewody do wydania zarządzenia zastępczego są ograniczone do przypadków enumeratywnie wskazanych w ustawach.

Wymaga podkreślenia, że zarządzenie zastępcze wojewody jest przede wszystkim środkiem nadzoru nad samorządem terytorialnym. To z kolei powoduje, że treść niniejszej monografii koncentruje się bezpośrednio na wskazanej problematyce, chociaż uwzględnia również regulacje, na podstawie których wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze względem związków j.s.t. oraz związku metropolitalnego w województwie śląskim. Należy mieć jednak na uwadze, że zakres przedmiotowy regulacji zarządzenia zastępczego wobec związków j.s.t. oraz z.m. jest ograniczony w porównaniu do regulacji tego środka nadzoru wobec poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ustalenie, czy i w jakim zakresie regulacja prawna zarządzenia zastępczego będzie mieć zastosowanie do związków j.s.t., wymaga odniesienia do konkretnych spraw, które mogą stanowić przedmiot tej szczególnej ingerencji nadzorczej wojewody, co zostanie przedstawione w szczególowej części monografii. Zgodnie bowiem z art. 99 ust. 1a u.s.g. przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych, natomiast zgodnie z art. 90 u.s.p. przepisy

² M. Gurdek, *Glosa do wyroku TK z 17.07.2007 r., P 19/04, PPP 2008/1*, s. 75.

³ R. Hauser, W. Sawczyn [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 797.

⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 340.

rozdziału 8 zatytułowanego „Nadzór nad działalnością powiatu” mają zastosowanie również do związków powiatów i związków powiatowo-gminnych oraz porozumień zawieranych pomiędzy powiatami. Poza tym ustawodawca przewiduje kompetencję nadzorczą wojewody bezpośrednio wymierzoną w bezczynność organu związku jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł 4 ustawy dekomunizacyjnej stanowi, że przepisy dotyczące m.in. zarządzenia zastępczego stosuje się również odpowiednio do nazw jednostek organizacyjnych, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nadawanych przez związki jednostek samorządu terytorialnego.

7.04.2017 r. weszła w życie ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁵. Związek metropolitalny⁶ stanowi odrębną od j.s.t. instytucjonalną formę wykonywania zadań publicznych na specyficznych obszarach, które charakteryzują się dużą dynamiką zjawisk demograficznych, przestrzennych, urbanistycznych oraz gospodarczych⁷. Ustawodawca wyposaża związek metropolitalny w samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, która podlega sądowej ochronie⁸. Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego sprawują Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda śląski, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Przepisy ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim nie przewidują szczegółowej regulacji kompetencji nadzorczych, ale zgodnie z art. 17 ust. 2 u.z.m.w.ś.

⁵ Dz.U. poz. 730, dalej: u.z.m.w.ś. Na podstawie art. 62 u.z.m.w.ś. uchylono pierwszą regulację ustawową obszarów metropolitalnych w Polsce, tj. ustawę z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.). Ustawa z 2015 r. przewidywała uniwersalne zasady regulowania obszarów metropolitalnych, ale była niewykonalna ze względu na brak wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie delimitacji obszarów metropolitalnych oraz utworzenia związków metropolitalnych w poszczególnych obszarach metropolitalnych.

⁶ Przepis art. 1 ust. 2 u.z.m.w.ś. definiuje związek metropolitalny jako zrzeszenie gmin województwa śląskiego, charakteryzujące się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaangażowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 mln mieszkańców.

⁷ J.H. Szlachetko, K. Borówka, *Związek metropolitalny [w:] Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*, red. J.H. Szlachetko, R. Gajewski, Gdańsk 2016, s. 92.

⁸ Zob. art. 2 u.z.m.w.ś.

do nadzoru nad działalnością związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 7 ustawy o samorządzie województwa. Na mocy tego odesłania wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze wyłącznie w sprawach personalnych związku metropolitalnego. Poza tym na podstawie art. 3 ust. 1 zw. z art. 4 ustawy dekomunizacyjnej, wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze w przypadku bezczynności organu z.m. w nadaniu nazwy jednostce organizacyjnej, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej zgodnie z zakazem propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego.

Głównym celem monografii jest wszechstronna charakterystyka zarządzenia zastępczego wojewody jako środka nadzoru nad bezczynnością organów j.s.t. (w ograniczonym zakresie – także nad bezczynnością organów związków j.s.t. oraz organów związku metropolitalnego). To z kolei determinuje wyznaczenie szczegółowych rozważań podjętych w monografii, którymi są:

- 1) ustalenie genezy zarządzenia zastępczego;
- 2) analiza ewolucji zarządzenia zastępczego;
- 3) określenie determinantów regulacji zarządzenia zastępczego wojewody;
- 4) określenie konstrukcji prawnej zarządzenia zastępczego wojewody;
- 5) wyróżnienie i analiza poszczególnych rodzajów zarządzeń zastępczych na podstawie kryterium przedmiotowego;
- 6) ustalenie charakteru i skutków prawnych zarządzenia zastępczego wojewody;
- 7) analiza wpływu zarządzenia zastępczego na sytuację prawną podmiotów spoza systemu administracji publicznej;
- 8) problematyka odpowiedzialności wojewody za realizację kompetencji nadzorczej do wydania zarządzenia zastępczego;
- 9) problematyka prawomocności, wykonalności oraz skuteczności zarządzenia zastępczego;
- 10) problematyka sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody.

2. Ustalenia terminologiczne

2.1. Ustalenia w zakresie pojęcia „nadzór”

W języku prawniczym „nadzór” definiuje się w ujęciu statycznym jako rodzaj więzi organizacyjnej łączącej podmiot nadzorujący z podmiotem nadzorowanym, a w ujęciu dynamicznym – jako oddziaływanie jednego podmiotu na inny podmiot bądź podmioty. W nauce prawa administracyjnego nadzorowi nie nadano jednolitego znaczenia⁹. Nadzór jest utożsamiany między innymi z:

- prawem władczego oddziaływania¹⁰;
- całokształtem uprawnień do ingerencji w działalność oraz organizację¹¹;
- władczym „wkroczeniem” w działalność¹²;
- możliwością bardziej skutecznego oddziaływania¹³;
- intensywnym i bezpośrednim wpływem na działalność¹⁴;
- prawem do władczej ingerencji¹⁵;
- kompetencją umożliwiającą wywieranie wpływu za pomocą wiążących środków¹⁶;
- sprawdzeniem prawidłowości działania, połączonym z prawem do wkroczenia w działalność¹⁷;

⁹ Por. K. Krauze, *Instytucja nadzoru w nauce prawa*, AUwr No 1973, PPIA XXXVII, Wrocław 1997, s. 83.

¹⁰ L. Bar, *Elementy administracyjne w kierowaniu gospodarką narodową* [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej (studia prawne)*, red. L. Bar, Wrocław 1981, s. 93.

¹¹ J. Homplewicz, *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, KP 1965/4, s. 2.

¹² Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 257.

¹³ F. Longchamps, *Rzut oka na system kontroli nad administracją*, KP 1964/3, s. 4.

¹⁴ T. Bigo, *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, KP 1961/5, s. 2.

¹⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 21.

¹⁶ K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968, s. 8.

¹⁷ T. Rabska, *Decentralizacja i centralizacja administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościk, Warszawa 1977, s. 317.

- funkcją państwa zmierzającą do władczego uzgodnienia czynności prywatnych i publicznych z prawem materialnym dla dobra wspólnego¹⁸.

Źródłem rozbieżności w nauce prawa jest w szczególności ustalenie, czy nadzór jest wyłącznie pojęciem ustrojowego prawa administracyjnego, czy może również materialnego prawa administracyjnego. Cele i funkcje nadzoru determinują stwierdzenie, że nadzór stanowi prawnie uregulowaną więź organizacyjną w systemie administracji publicznej, a sprawowanie nadzoru polega na wiążącym oddziaływaniu podmiotów nadzorujących na podmioty nadzorowane w ramach tej więzi organizacyjnej. Nadzór wynika z hierarchicznego podporządkowania w systemie administracji scentralizowanej albo stanowi konsekwencję przyznania podmiotom samodzielności w systemie administracji zdecentralizowanej. Posługiwanie się pojęciem nadzoru w odniesieniu do działalności administracji wobec podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie należy uznać za niewłaściwe¹⁹. Pomiędzy administracją a podmiotami spoza jej systemu nie występują stałe relacje w znaczeniu więzi organizacyjnych. Używanie pojęcia nadzoru poza relacjami wewnątrz administracji prowadzi do niepożądanego twierdzenia, że „obywatele żyją pod nadzorem państwa”²⁰. Tymczasem działalność administracji wobec podmiotów „zewnętrznych” ma charakter incydentalny i wiąże się z dołączną kontrolą przestrzegania przez nie prawa. Co prawda ustawodawca posługuje się pojęciem nadzoru w prawie materialnym, ale ma to jedynie znaczenie konwencjonalne²¹. „Nadzór w prawie materialnym” w isto-

¹⁸ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 94.

¹⁹ Por. m.in. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 263; S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji państwowej*, Toruń 1971, s. 12; P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, *passim*.

²⁰ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 348. Inaczej A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 216–232.

²¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 228. Inaczej M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, *passim*.

cie odpowiada kontroli przestrzegania uprawnień i obowiązków przez podmioty spoza systemu administracji publicznej²².

Konstrukcja prawna nadzoru jest determinowana rodzajem struktury administracji publicznej, w której nadzór występuje²³. Odrębności organizacyjne pomiędzy strukturami scentralizowanej i zdecentralizowanej administracji publicznej przejawiają się w określeniu różnych celów i funkcji nadzoru oraz w odmiennym sposobie regulowania kompetencji nadzorczych. Scentralizowana administracja publiczna jest zbudowana zgodnie z zasadą hierarchicznego podporządkowania, czyli jednostronnej zależności podmiotu podporządkowanego od podmiotu nadrzędnego. Nadzór nie wyklucza samodzielności podmiotu nadzorowanego, jednak w tej strukturze jej zakres jest ograniczony i ma ewentualnie wymiar faktyczny²⁴. Relacja nadzoru służy bowiem przede wszystkim zapewnieniu jednolitości działania podmiotów administracji scentralizowanej²⁵. W tej strukturze nadzór stanowi najczęściej element kierowania²⁶. Podmioty nadzorujące dysponują znaczną swobodą co do wyboru form działalności nadzorczej oraz decydowania o stopniu jej intensywności, a ze względu na hierarchiczne podporządkowanie podmiotów nadzorowanych, podstawa prawna kompetencji nadzorczych może być sformułowana ogólnie²⁷.

²² Zob. „nadzór sanitarny” w ustawie z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1261 ze zm.); „nadzór budowlany” w ustawie – Prawo budowlane; „nadzór farmaceutyczny” w ustawie z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2211 ze zm.); „nadzór weterynaryjny” w ustawie z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 36 ze zm.). Zob. także L. Klat-Wertelecka, *Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny)* [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 193–228.

²³ M. Miemieć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 236–237.

²⁴ Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 254.

²⁵ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym...*, s. 101.

²⁶ T. Bigo określa nadzór „funkcją kierowania”, zob. T. Bigo, *Z problemów nadzoru...*, s. 2. Z kolei W. Dawidowicz nazywa nadzór „wycinkiem kierowania”, które polega na zapobieganiu nieprawidłowym działaniom organów nadzorowanych oraz korygowaniu skutków już podjętych działań (zob. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 107–108).

²⁷ Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju...*, s. 310–311.

Bardziej rygorystyczne wymagania dotyczą regulacji nadzoru w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej, w której nie występuje hierarchiczne podporządkowanie, a podmiotom nadzorowanym przysługuje prawnie gwarantowana samodzielność. Nadzór w systemie administracji zdecentralizowanej jest samodzielną więzią organizacyjną²⁸. Bezpośredni wpływ na konstrukcję nadzoru w tej strukturze wywiera proces decentralizacji, tj. ustawowe przekazywanie zadań publicznych oraz środków i kompetencji do ich samodzielnej realizacji przez podmioty organizacyjnie niepodporządkowane administracji rządowej²⁹. Administrowanie w warunkach decentralizacji implikuje konieczność zabezpieczenia prawidłowego wykonywania zadań i kompetencji w formach, które nie naruszają samodzielności podmiotów. Realizacja tego założenia wpływa na specyfikę nadzoru nad zdecentralizowaną administracją. Najważniejsze elementy konstrukcji tego nadzoru, w tym zwłaszcza system organów, zakres i kryterium ingerencji nadzorczej, powinny stanowić przedmiot regulacji konstytucyjnej. Poza tym organy nadzoru są zobowiązane do miarkowania kompetencji nadzorczych i zapewnienia proporcjonalności ingerencji nadzorczej do stopnia naruszenia prawa przez organy nadzorowane. Zarządzenie zastępcze wojewody jest środkiem nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz związkami metropolitalnymi, dlatego jego szczegółowa analiza wymaga uwzględnienia specyfiki nadzoru nad administracją zdecentralizowaną.

2.2. Ustalenia w zakresie pojęć: „akt nadzoru”, „rozstrzygnięcie nadzorcze”, „zarządzenie zastępcze”

Przepis art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. przewiduje możliwość zaskarżania aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Na tle redakcji tego przepisu pojawia się problem odróżnienia pojęcia „aktu nadzoru” od „rozstrzygnięcia nadzorczego” oraz „zarządzenia

²⁸ T. Rabska, *Decentralizacja i centralizacja...*, s. 318.

²⁹ Zob. także T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska, *Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, H. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 20; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 193–194.

zastępczego”, którymi posługują się ustrojowe ustawy samorządowe. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że w pojęciu „akt nadzoru” mieszczą się, oprócz rozstrzygnięcia nadzorczego, także pozostałe środki prawne stosowane w postępowaniu nadzorczym³⁰. W nauce prawa przyjmuje się, że pojęcie aktu nadzoru ma najszerszy zakres znaczeniowy, ponieważ obejmuje rozstrzygnięcia nadzorcze oraz inne akty i czynności o charakterze jednostronnym, jednostkowym i konkretnym, które stanowią ingerencję w samodzielność samorządu terytorialnego³¹. Na tej podstawie można stwierdzić, że sądowa kontrola aktów nadzoru obejmuje wszystkie środki służące realizacji kompetencji nadzorczych, które są uregulowane w ustawach samorządowych, w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, a także w ustawach odrębnych³². Z pewnością do aktów nadzoru należy zakwalifikować:

- stwierdzenie nieważności uchwały/zarządzenia organu j.s.t.;
- wskazanie, że uchwałę/zarządzenie organu j.s.t. wydano z naruszeniem prawa;
- wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia organu j.s.t.;
- zarządzenie zastępcze wojewody;
- ustalenie zastępcze budżetu;
- rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t. oraz odwołanie (rozwiązanie) organu wykonawczego j.s.t.;
- zawieszenie organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego;
- zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie (stanowisko)³³;

a także środki o charakterze subsydiarnym, takie jak np. wniosek o wyznaczenie określonej osoby do pełnienia funkcji organu j.s.t. czy wezwanie do wydania obowiązkowego aktu prawnego.

Na ogół przyjmuje się, że rozstrzygnięcie nadzorcze to akt organu nadzoru, który kończy postępowanie nadzorcze oraz konkretyzuje środek

³⁰ M. Stahl, Z. Kmiecik, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2001/1–2, s. 93–94.

³¹ M. Stahl, Z. Kmiecik, *Akty nadzoru...*, s. 97.

³² A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, s. 235.

³³ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013, s. 416.

nadzoru³⁴. W nauce prawa prezentowane jest stanowisko traktujące rozstrzygnięcie nadzorcze jako „węzłową instytucję” nadzoru nad samorządem terytorialnym, która obejmuje rozstrzygnięcia kasacyjne względem aktów organów j.s.t. oraz rozstrzygnięcia, które są podejmowane w zastępstwie organu samorządowego³⁵. M. Miemieć podkreśla, że rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi wyłącznie takie „orzeczenie organu nadzoru”, które władczo ingeruje w działalność prawodawczą organów j.s.t., najczęściej stwierdzając nieważność uchwały lub zarządzenia³⁶.

W ocenie B. Dolnickiego zarządzenie zastępcze należy uznać za „szczególnie” rozstrzygnięcie nadzorcze³⁷. Z kolei J. Zimmermann zalicza zarządzenie zastępcze do „osobnej kategorii” rozstrzygnięcia nadzorczego³⁸. Można jednak odnotować poglądy, które odróżniają pojęcie rozstrzygnięcia nadzorczego od zarządzenia zastępczego, traktując rozstrzygnięcie nadzorcze jako „standardową konstrukcję ustawową”, która ma charakter wyłącznie kasacyjny i wiąże się z usunięciem z obrotu prawnego wadliwego aktu organu samorządowego. Zarządzenia zastępcze są natomiast aktami nadzoru, które załatwiają sprawę odmiennie niż wcześniejsze akty organu j.s.t. bądź „wypełniają lukę” powstałą wskutek bezczynności organu samorządowego³⁹. W takim znaczeniu rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi zasadę działania organów nadzoru, podczas gdy zarządzenie zastępcze wojewody jest od tego wyjątkiem⁴⁰. Skoro jednak zarządzenie zastępcze wyraża rozstrzygnięcie merytoryczne określonej sprawy przez wojewodę oraz kończy postępowanie nadzorcze,

³⁴ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991/10, s. 45.

³⁵ J. Grubba, *Konstrukcja zarządzenia zastępczego w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*, ST 1993/11, s. 21.

³⁶ M. Miemieć [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 248.

³⁷ B. Dolnicki, *Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Jakość administracji publicznej. The quality of public administration. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 100–101.

³⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 340.

³⁹ Por. P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, FK 2005/7–8, s. 5.

⁴⁰ P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze...*, s. 10.

to należy przychylić się do poglądów traktujących zarządzenie zastępcze jako postać rodzajową rozstrzygnięcia nadzorczego, które ze względu na specyfikę podlega odrębnej regulacji prawnej⁴¹.

3. Ustalenia metodologiczne

T. Kotarbiński określa metodę badawczą jako „świadomie przyjęty sposób postępowania zmierzający do osiągnięcia postanowionego celu naukowego”⁴². Przedmiotem monografii jest środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego, co bezpośrednio zdeterminowało rodzaje zastosowanych metod badawczych. Dominującą metodą badawczą stanowiła dogmatyczna analiza materiału normatywnego. Przeprowadzone badania polegały bowiem przede wszystkim na analizie źródeł prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego, których szczegółowy wykaz znajduje się na końcu pracy. Dogmatyczna analiza materiału normatywnego wymagała rekonstrukcji norm prawnych za pomocą wykładni językowej, a niekiedy również systemowej oraz celowościowej. W pracy subsydiarnie zastosowano również inne metody badawcze: historyczno-porównawczą oraz empiryczną.

Metoda historyczno-porównawcza została wykorzystana przy badaniu regulacji prawnych, które przewidywały środki nadzoru o charakterze zastępczym w okresie międzywojennym i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz porównaniu ich z regulacjami zarządzenia zastępczego wojewody. Wykorzystanie określonej metody służyło ustaleniu pierwowzoru zarządzenia zastępczego, które zostało wprowadzone do porządku prawnego wraz z reaktywacją samorządu terytorialnego. Poza tym metoda historyczno-porównawcza została wykorzystana do porównania nieobowiązujących już regulacji, które bezpośrednio przewidywały zarządzenie zastępcze, z regulacjami, które przewidują zarządzenie zastępcze w obowiązującym porządku prawnym. Określona metoda umożliwiła

⁴¹ M. Jerominek, *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych*, PPP 2007/7–8, s. 57.

⁴² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Łódź–Wrocław 1955, s. 87.

poznanie istoty zarządzenia zastępczego poprzez wykorzystanie wiedzy o genezie oraz ewolucji tej instytucji prawa administracyjnego.

Metoda empiryczna polegała na analizie zarządzeń zastępczych wojewodów wydawanych w poszczególnych sprawach, co pozwoliło skonfrontować regulację prawną z praktyką stosowania prawa. Istotnym elementem określonej metody badawczej była również analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego, którego przedmiot stanowiła kontrola zgodności z prawem zarządzenia zastępczego wojewody. W pracy wykorzystano również dorobek nauki prawa administracyjnego w zakresie omawianej problematyki.

4. Merytoryczna struktura pracy

Monografia składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia. Rozdział pierwszy został poświęcony zagadnieniom ogólnym związanym z nadzorem nad samorządem terytorialnym. Przedstawiona problematyka uwzględnia uwarunkowania prawne oraz aksjologiczne nadzoru nad działalnością podmiotów zdecentralizowanych. Punktem wyjścia rozważań podjętych w rozdziale pierwszym jest pojęcie oraz funkcje nadzoru nad samorządem terytorialnym. Następnie, w kontekście ustrojowych zasad decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości, przedstawiono charakterystykę podstawy prawnej nadzoru, organy nadzoru, przedmiot nadzoru, kryteria oraz środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, uwzględniając regulację Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz Konstytucji RP.

W rozdziale drugim monografii przedstawiono genezę i ewolucję zarządzenia zastępczego wojewody, którego konstrukcja i charakter nawiązują do środków nadzoru o charakterze zastępczym, uregulowanych w prawodawstwie międzywojennym.

Rozdział trzeci został poświęcony uzasadnieniu regulacji zarządzenia zastępczego, w którym uwzględniono uwarunkowania prawne, jak również pozaprawne regulacji zarządzenia zastępczego wojewody. Regulacja

każdego zarządzenia zastępczego wydawanego w poszczególnych sprawach została omówiona i uzasadniona odrębnie.

W rozdziale czwartym przedstawiono konstrukcję prawną zarządzenia zastępczego wojewody. Rozważania podjęte w tym rozdziale mają zarówno charakter uniwersalny w zakresie, w jakim dotyczą wszystkich postaci rodzajowych zarządzeń zastępczych, jak i charakter szczegółowy, który jest zdeterminowany przedmiotem zarządzenia zastępczego wojewody w konkretnej sprawie. Omawiana problematyka uwzględnia podstawy prawne, przesłanki, przedmiot, a także skutki prawne zarządzenia zastępczego wojewody w obowiązującym stanie prawnym. Analiza przedstawionych elementów pozwoliła w szczególności na wyodrębnienie treści dotyczących ustalenia charakteru prawnego zarządzenia zastępczego, które wykazuje swoisty dualizm wynikający z cech zarządzenia zastępczego jako aktu nadzoru oraz z nawiązania do charakteru prawnego zastępowanego aktu organu samorządowego. Omówienie konstrukcji zarządzenia zastępczego wojewody wieńczy problematyka odpowiedzialności prawnej wojewody za realizację kompetencji nadzorczej do wydania zarządzenia zastępczego wojewody oraz zagadnienia związane z prawomocnością, wykonalnością i skutecznością zarządzenia zastępczego wojewody.

Rozdział piąty monografii został poświęcony zagadnieniom proceduralnym związanym z wydawaniem poszczególnych rodzajów zarządzeń zastępczych wojewody. Przedstawiona problematyka uwzględnia odrębności postępowań dotyczących wydawania przez wojewodę zarządzeń zastępczych w poszczególnych sprawach, które w zależności od przedmiotu zarządzenia zastępczego mogą polegać na stanowieniu bądź stosowaniu prawa.

W rozdziale szóstym przedstawiono problematykę sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody. Rozważania uwzględniają aksjologiczne uwarunkowania sądowej kontroli zarządzenia zastępczego z perspektywy zasady sądowej ochrony samodzielności j.s.t. oraz zasad prawa do sądu i zakazu zamykania dostępu do drogi sądowej, które stanowią podstawowe gwarancje ochrony podmiotów spoza systemu administracji publicznej. W rozdziale tym przedstawiono zagadnie-

nia związane z legitymacją skargową do wszczęcia sądowej kontroli zarządzenia zastępczego, a także tryb i termin wniesienia skargi oraz scharakteryzowano przebieg samego postępowania sądowego ze skargi. Omówienie zagadnień sądowej kontroli zarządzenia zastępczego uwzględnia przedstawienie rodzajów orzeczeń sądowych wydawanych w sprawie ze skargi na zarządzenie zastępcze wojewody, a także problematykę bezpośrednich i pośrednich skutków prawnych sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody.

Rozdział 1

NADZÓR NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

1. Pojęcie i funkcje nadzoru nad samorządem terytorialnym

Zarządzenie zastępcze wojewody jest środkiem nadzoru nad samorządem terytorialnym od momentu jego przywrócenia w systemie władzy publicznej w 1990 roku. Można stwierdzić, że nadzór nad samorządem terytorialnym stanowi podłoże, na którym powstała i kształtowała się ta wyjątkowa instytucja nadzoru. Szczegółowe rozważania dotyczące zarządzenia zastępczego wojewody należy zatem poprzedzić charakterystyką nadzoru nad samorządem terytorialnym.

W obowiązującym porządku prawnym administracja publiczna ma charakter dualistyczny, co wynika z podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową oraz samorząd terytorialny. Współcześnie nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny jest częścią państwa, a jego istnienie zależy od woli ustawodawcy¹. Pomimo różnic organizacyjnych,

¹ W nauce prawa administracyjnego okresu międzywojennego ścierały się dwie koncepcje dotyczące istoty samorządu terytorialnego. Przedstawicielem państwowej teorii samorządu terytorialnego był J. Panejko traktujący samorząd jako „zdecentralizowaną administrację państwową”, sprawowaną przez lokalne organy, które nie podlegają hierarchicznie innym organom i działają samodzielnie w granicach ustaw (zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 16). Odm inną koncepcję przedstawiał T. Bigo określający samorząd terytorialny jako decentralizację administracji

administracja rządowa oraz samorząd terytorialny stanowią funkcjonalną całość zdeterminowaną jednorodnością celu, czyli działaniem na rzecz dobra wspólnego². Skoro zatem administracja rządowa oraz samorządowa realizują ten sam cel, to ich organy nie mogą działać w zupełnej separacji. Zasada jednolitości państwa wyrażona w art. 3 Konstytucji RP wyklucza autonomię samorządu terytorialnego³. Ze względu na brak zależności hierarchicznego podporządkowania nadzór stanowi wyłączną formę wiążącego wpływania na samodzielną działalność samorządu terytorialnego⁴.

Trybunał Konstytucyjny definiuje sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym jako „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalenia stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego [czyli organu j.s.t. – przyp. K.B.]”⁵. Nawiązując do ustaleń terminologicznych dotyczących znaczenia pojęcia „nadzór”, można przyjąć, że „nadzór nad samorządem terytorialnym” jest więzią organizacyjną, która umożliwia wiążące oddziaływanie państwa na sposób sprawowania administracji publicznej przez samorząd terytorialny. Uzasadnienie nadzoru nad samorządem trafnie przedstawia S. Kasznica, wskazując, że „ilekroć państwo przyznaje komukolwiek cząstek władzy, zawsze zastrzega dla siebie nadzór nad sposobem jej wykonywania, czuwa nad tym, aby jej nie nadużywano, aby się nią posługiwano właściwie”⁶.

publicznej, której samodzielnymi podmiotami są utworzone w drodze ustawy korporacje stanowiące związki publicznoprawne (zob. T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140–141 i 151).

² M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 459.

³ G. Kościelniak, *Zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe w erze ponowoczesnej a ustrojowa przyszłość instytucji samorządu terytorialnego w Polsce*, PiS 2012, t. XII/3, s. 25.

⁴ M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje...*, s. 459–460.

⁵ Uchwała TK z 5.10.1994 r., W 1/94, LEX nr 25336.

⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 75.

Nadzór nad samorządem terytorialnym stanowi w obowiązującym porządku prawnym konsekwencję ustrojowych zasad:

- decentralizacji władzy publicznej, której konsekwencją jest przyznanie samorządowi prawnej samodzielności (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP);
- praworządności, z której wynika obowiązek działania organów samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP)⁷;
- jednolitego charakteru państwa, która wyklucza autonomię samorządu terytorialnego (art. 3 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Jednocześnie przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zastrzega, że zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, a także zapewniać jednostkom terytorialnym „zdolność wykonywania zadań publicznych”⁸. Jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa są – zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa – województwa, powiaty i gminy⁹. Można zatem stwierdzić, że decentralizacja polega na rozdzieleniu zadań publicznych pomiędzy różne podmioty prawa publicznego¹⁰, z obligatoryjnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego¹¹, co zarazem

⁷ Zasada praworządności jest niekiedy zamiennie określana jako zasada legalizmu (przykładowo zob. wyroki TK: z 12.05.2015 r., P 46/13, LEX nr 1682732; z 27.05.2002 r., K 20/01, LEX nr 54068). Niektórzy autorzy wskazują jednak, że z art. 7 Konstytucji RP można wyinterpretować dwie odrębne zasady: praworządności, z której wynika obowiązek działania przez organy władzy publicznej w granicach ogólnego porządku prawnego, oraz legalizmu (legalności), która oznacza działanie na podstawie prawa (zob. P.A. Tusiński [w:] *Prawo administracyjne*, M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 176–178; P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 305).

⁸ Więcej na temat zdolności j.s.t. do wykonywania zadań publicznych zob. R. Kamiński, *Organizacja terytorialna państwa a zdolność jednostek samorządowych do wykonywania zadań publicznych. Błędy, wnioski, niezbędne korekty, potrzebne zmiany*, Rocznik Filozoficzno-Społeczny Civitas Hominibus 2014, t. 1/9, s. 73.

⁹ Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

¹⁰ S. Fundowicz, *Decentralizacja władzy publicznej*, Warszawa 2005, s. 28.

¹¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 158.

Katarzyna Borówka – doktor nauk prawnych; asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; radca prawny; redaktor naczelny periodyku „Metropolitan. Przegląd Naukowy”; autorka publikacji z zakresu prawa administracyjnego, a w szczególności prawa samorządu terytorialnego, planowania przestrzennego i rewitalizacji.

Zarządzenie zastępcze wojewody stanowi środek nadzoru nad bezczynnością organów jednostek samorządu terytorialnego, a w ograniczonym zakresie także nad bezczynnością organów związków jednostek samorządu terytorialnego oraz organów związku metropolitalnego. W obowiązującym stanie prawnym przedmiotem zarządzenia zastępczego może być:

- rozstrzygnięcie tzw. sprawy personalnej;
- sporządzenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- wprowadzenie do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru udokumentowanego złoża kopalin lub kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- sporządzenie audytu krajobrazowego;
- nadanie lub zmiana nazwy jednostki organizacyjnej, jednostki pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej;
- zakaz zgromadzenia w miejscu i w czasie, w którym odbywa się zgromadzenie organizowane cyklicznie.

W książce omówiono charakterystyczne elementy odnoszące się do zarządzenia zastępczego, takie jak:

- podstawa prawna i zamknięty katalog spraw, w których wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze;
- bezczynność w wykonywaniu obowiązku ustawowego jako przesłanka wydawania zarządzenia zastępczego;
- dualizm charakteru oraz skutków prawnych zarządzenia zastępczego;
- odpowiedzialność wojewody za realizację kompetencji nadzorczej;
- prawomocność, wykonalność oraz skuteczność zarządzenia zastępczego.

Książka przeznaczona jest m. in. dla pracowników urzędów wojewódzkich oraz pracowników samorządowych. Dodatkowo stanowi przydatne narzędzie pracy dla sędziów sądów administracyjnych oraz profesjonalnych pełnomocników, może również zainteresować przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392

ISBN 978-83-8124-710-8

