

Prawo administracyjne

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Kontrola i nadzór

Kontrola to badanie stanu istniejącego i porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym, a także ustalanie zakresu i przyczyn stwierdzonych rozbieżności. Kontrola może występować samoistnie albo stanowić etap procedury nadzorczej.

Nadzór to kontrolowanie działalności organu pod z możliwością stosowania środków nadzoru w postaci władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego.

Wyróżniamy:

- **nadzór prewencyjny**
- **nadzór represyjny**

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Art. 8

1. Wszelka kontrola administracyjna wspólnot lokalnych może się dokonywać jedynie wedle form i w przypadkach przewidzianych przez Konstytucję lub prawo.
2. Wszelka kontrola administracyjna czynności wspólnot lokalnych powinna, w zasadzie, zmierzać jedynie do zapewnienia poszanowania praworządności i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna może wszakże obejmować kontrolę celowości działań władz wyższego szczebla w tym, co dotyczy zadań, do których wykonania delegowane są wspólnoty lokalne.
3. Administracyjna kontrola wspólnot lokalnych powinna być dokonywana z poszanowaniem proporcjonalności między zakresem interwencji władzy kontrolnej a wagą interesów, które pragnie ona chronić.

Konstytucja RP

Art. 171

1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.
2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.
3. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Nadzór nad JST

W przypadku nadzoru nad JST - kryterium nadzoru jest legalność, co dotyczy zadań własnych gminy. W odniesieniu do zadań zleconych prowadzona jest kontrola pod kątem legalności, rzetelności i gospodarności.

Nadzór ma charakter przedmiotowy, a zatem dotyczy działalności podmiotów (JST), a nie samych podmiotów. Nadzór dotyczy całej działalności JST, choć konkretne środki nadzoru mogą się odnosić jedynie do wskazanego zakresu.

Podstawą dla instytucji nadzoru nad JST stanowią regulacje ustawowe:

- art. 85 – 102 ustawy o samorządzie gminnym
- art. 76 – 90 ustawy o samorządzie powiatowym
- art. 78 – 88 ustawy o samorządzie województwa

Przepisy te nie są stosowane do decyzji indywidualnych w prawach z zakresu administracji publicznej. Kontrolę instancyjną, nadzór pozainstancyjny oraz kontrola sądowa są uregulowane odrębnymi przepisami.

Organy nadzoru nad JST

Organami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego są:

- a. Prezes Rady Ministrów
- b. wojewoda
- c. regionalne izby obrachunkowe - stanowią one organ nadzoru jedynie w zakresie spraw finansowych

Katalog organów nadzoru jest katalogiem zamkniętym. Pewne wątpliwości zatem dotyczyć mogą ministrów, którzy posiadają pewne kompetencje nadzorcze na podstawie ustaw szczególnych.

Środki nadzoru nad JST

Środki nadzoru prewencyjnego:

- **zatwierdzenie**
- **uzgadnianie**
- **opiniowanie**

Środki nadzoru represyjnego:

- a. środki nadzoru wojewody**
- b. środki nadzoru Prezesa Rady Ministrów**

Środki nadzoru wojewody

Środki nadzoru wojewody:

a. rozstrzygnięcia nadzorcze

- wójt, starosta lub marszałek mają obowiązek przedłożyć wojewodzie uchwałę organu stanowiącego JST lub zarząd województwa w terminie 7 dni od jej podjęcia, a przepisy porządkowe w terminie 2 dni od ich wydania
- uchwała organu JST oraz zarządzenie wójta sprzeczne z prawem są nieważne - o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia
- stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego
- po upływie terminu organ nadzoru może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego

b. zarządzenie zastępcze - dotyczy sytuacji, w której dochodzi do naruszenia przepisów związanych z ograniczeniami prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne - wówczas powinien zostać wydany akt stwierdzający wygaśnięcie mandatu, odwołanie ze stanowiska lub rozwiązanie umowy o pracę

- jeżeli to nie nastąpi to wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni - w razie bezskutecznego upływu terminu wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze

Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

Do złożenia skargi uprawniona jest JST, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały organu stanowiącego JST, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniony jest organ stanowiący następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

JST jest także uprawniona do złożenia skargi na zarządzenie zastępcze wojewody, z tym, że uprawniona do złożenia skargi jest również osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze.

Środki nadzoru Prezesa Rady Ministrów

Środki nadzoru Prezesa Rady Ministrów:

- a. **wniosek o rozwiązanie organu stanowiącego JST przez Sejm** - składany w przypadku powtarzającego się naruszenia przepisów Konstytucji lub ustaw przez organ stanowiący JST
 - Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję
- b. **odwołanie lub rozwiązanie organu wykonawczego JST** - środek stosowany w przypadku powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez organ wykonawczy JST
 - na wniosek wojewody, który ma obowiązek wezwać wcześniej wójta do zaprzestania naruszeń albo organ stanowiący powiatu lub województwa do zastosowania niezbędnych środków
- c. **Zawieszenie organów JST i ustanowienie zarządu komisarycznego** - środek stosowany na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych
 - ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy – ustanowienie zarządu może nastąpić na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organów na kolejną kadencję
 - komisarza wyznacza Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody