

UCHWAŁA*
Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 września 1994 r.
(Sygn. akt W. 10/93)

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Wiceprezes TK: Janusz Trzcziński

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz – sprawozdawca
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 27 września 1994 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213) wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1993 r. o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 do 99 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499; z 1993 r. Nr 17, poz. 78, oraz z 1994 r. Nr 86, poz. 397) przez wyjaśnienie wyrażenia “działalność komunalna”, a w szczególności ustalenie:

czy “działalnością komunalną” w rozumieniu cytowanych przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym jest wszelka działalność jednostek samorządu terytorialnego z wyjątkiem ustanowionym w art. 102 tej ustawy, czy jedynie ta działalność, która bezpośrednio ma na celu realizację zadań publicznych w rozumieniu art. 71 ust. 1 i 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) oraz realizację zadań o charakterze publicznym i związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty w rozumieniu art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, względnie stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, o jakim mowa w art. 8 ust. 1 i 2 tej ustawy

ustalił

* Tekst sentencji – Dz.U. z 1994 r. Nr 113, poz. 550.

działalnością komunalną w rozumieniu art. 85 i art. 87, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499; z 1993 r. Nr 17, poz. 78, oraz z 1994 r. Nr 86, poz. 397) jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie

I

1. Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zmierza do wyjaśnienia przedmiotowego zakresu stosowania przepisów o nadzorze zawartych w art. 85 do 99 ustawy o samorządzie terytorialnym (dalej cyt. jako u.s.t.), zamieszczonych w rozdziale 10 tej ustawy, zatytułowanym: Nadzór nad działalnością komunalną.

W uzasadnieniu wniosku Prezes NSA wskazał, że zgodnie z art. 74 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) – zwanej dalej Małą Konstytucją – określenie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego następuje w drodze ustawy (zwykłej). Jednakże stwierdzenie w art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, może prowadzić do wniosku, że istotą działalności publicznej (komunalnej) samorządu terytorialnego jest działanie dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

Stosownie do tytułu rozdziału 10 u.s.t. i art. 85 tej ustawy – wywodzi dalej Prezes NSA – nadzór administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego ma charakter “nadzoru nad działalnością komunalną”. Wprawdzie w języku potocznym – na co wskazują cytowane we wniosku słowniki i encyklopedie – przymiotnik “komunalny” odnoszony bywał często tylko do samorządu miejskiego, ale w języku prawnym już dawno, bo przynajmniej od roku 1923, odnosi się do samorządu terytorialnego w ogólności.

Ustawodawca określając nadzór nad samorządem terytorialnym może natomiast wyłączyć spod działania przepisów generalnie regulujących kwestie nadzoru niektóre działania (kategorie działań) samorządu, jak to uczynił w art. 102 u.s.t.

Powstaje pytanie, czy nadzorem nad działalnością komunalną w rozumieniu przepisów rozdziału 10 u.s.t. objęty jest ogół działań organów gminy, poza materią wyłączoną spod tego nadzoru mocą art. 102 tej ustawy, czy też również są wyłączone takie działania – z reguły o charakterze indywidualnym – które nie pozostają w bezpośrednim związku z realizacją przez samorząd terytorialny jego zadań publicznych.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazując na niejednolitość orzecznictwa sądowego w tym względzie, powołuje się jednak na stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 października 1992 r. (III AZP 23/92), w której wyrażono pogląd, że te akty organów gminy nie będące decyzjami administracyjnymi, które mają charakter indywidualny i nie dadzą się bezpośrednio zakwalifikować do podjętych w sprawach

publicznych związanych z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej – nie są objęte dyspozycjami rozdziału 10 u.s.t.

Z uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. sygn. W. 3/92, ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię art. 27a Kodeksu postępowania administracyjnego Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wyprowadza wniosek, że ponieważ organy samorządu terytorialnego nie są władne jednostronnie kształtować sytuacji prawnej innych podmiotów stosunku prywatnoprawnego, którego jedną ze stron jest gmina (związek komunalny), to również organy nadzorujące nie są władne ukształtować jednostronnie sytuacji prawnej w drodze stwierdzenia (aktem publicznoprawnym) nieważności uchwały organu gminy. Tego rodzaju konkluzja mogłaby odpowiadać – zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – określeniu zakresu działania gminy w art. 6 ust. 1 i 2 u.s.t. zaliczającemu do tego zakresu sprawy publiczne, załatwiane w formie rozstrzygnięć, a więc aktów władczych. Przy tak określonym zakresie działania gminy odpowiednio wąsko można rozumieć pojęcie “nadzoru nad działalnością komunalną” jako działalnością nie obejmującą sfery stosunków prywatnoprawnych, w szczególności o charakterze indywidualnego stosunku cywilnoprawnego.

W końcowej części uzasadnienia swojego wniosku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołał się do orzecznictwa sądowo-administracyjnego, w którym spod pojęcia nadzoru nad działalnością komunalną wyłącza się uchwałę rady gminy stwierdzającą wygaśnięcie mandatu członka rady jako nie mającą kwalifikacji aktu “z zakresu administracji publicznej” wówczas, gdy kwestionuje ją radny na zasadzie i w trybie art. 101 u.s.t., natomiast akceptuje się implicite objęcie “nadzorem nad działalnością komunalną” w wypadkach, kiedy zostaje wzruszona w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody. Podobnie, orzecznictwo sądowo-administracyjne nie kwestionuje kompetencji nadzorczych wojewody wobec uchwał zarządu gminy w sprawie mianowania i odwoływania dyrektorów szkół, mimo, że mają one charakter aktów indywidualnych, zaś spory powstałe na tle kształtowanych przez nie stosunków prawnych są rozstrzygane na drodze sądowej w postępowaniu cywilnym.

2. Do wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego ustosunkował się Prokurator Generalny w stanowisku sformułowanym w piśmie z dnia 17 marca 1994 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego działalność komunalna samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów art. 85 do art. 99 u.s.t. “zdaje się” obejmować zarówno zadania własne publiczne jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdza, że centralnym zagadnieniem występującym we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego jest ustalenie treści i przedmiotu “działalności komunalnej” samorządu terytorialnego tylko na tle przepisów rozdziału 10 u.s.t. dotyczących nadzoru nad tą działalnością. Tak sformułowany wniosek pomija zatem inne rodzaje działalności komunalnej i nadzoru nad nią, co w konsekwencji może prowadzić do niejednolitego rozumienia tych instytucji prawnych. Podstawową formą prawnoustrojową funkcjonowania samorządu terytorialnego jest niewątpliwie działalność komunalna przejawiająca się w różnych formach wykraczających poza sprawy podlegające nadzorowi określonemu w przepisach rozdziału 10 u.s.t. Przepisy tego rozdziału odnoszą się tylko do nadzoru sprawowanego nad działalnością komunalną przez organy rządowej administracji ogólnej i specjalnej (art. 86), władze zwierzchnie (art. 96) oraz sejmiki.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ani przepisy prawne odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do tej problematyki, ani literatura przedmiotu nie prowadzą do jednoznacznego wniosku, czy użyte w tytule rozdziału 10 u.s.t. i w jego przepisach pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną obejmuje tylko zadania własne gmin, czy także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Jednak biorąc pod uwagę, że zadania zlecone organy samorządu wykonują we własnym zakresie i że w art. 85 u.s.t. przewidziano nadzór nad działalnością komunalną zarówno w sprawach własnych gmin, jak i zleconych, wydaje się uzasadnione traktowanie zadań zleconych także jako swego rodzaju działalności komunalnej.

Jednocześnie Prokurator Generalny przypomina, że gminy są wyposażone nie tylko w prawo samodzielnego wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ale także z mocy prawa posiadają osobowość prawną, która umożliwia im udział w obrocie cywilnoprawnym. W myśl art. 74 Małej Konstytucji oraz art. 87 u.s.t. organy nadzoru mogą wkraczać w działalność komunalną tylko w przypadkach określonych ustawą, z czego zdaniem Prokuratora Generalnego wynika, że nie wszelka działalność komunalna podlega nadzorowi sprawowanemu na podstawie przepisów rozdziału 10 u.s.t., a tylko objęta zadaniami publicznymi.

3. W sprawie wyraził też swoją opinię – na życzenie Trybunału Konstytucyjnego – Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów.

Podczas gdy art. 74 Małej Konstytucji stwierdza, że nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa, to realizujący tę dyspozycję ustrojodawcy rozdział 10 u.s.t. mówi o nadzorze nad działalnością komunalną. Jeżeli więc przyjmując, że ustrojodawca i ustawodawca użyli wskazanych zwrotów dla tego samego zakresu semantycznego, działalnością komunalną jest wszelka działalność jednostek samorządu terytorialnego, gdyż ani Mała Konstytucja ani u.s.t. nie dają podstaw dla dyferencjacji działalności jednostek samorządu terytorialnego na komunalną i inną (niekomunalną). W tym stanie rzeczy wydaje się zasadne przyjęcie, że pojęcie “działalność komunalna” ma zakres znaczeniowy określony ze względu na podmiot (jednostka samorządu terytorialnego), choć wnioskodawca słusznie wskazuje na różne kierunki tej działalności.

Ustawa określa organy nadzoru nad działalnością samorządową albo przez wymienienie wprost (art. 86), albo poprzez nadanie różnym organom tam nie wymienionym statusu organu nadzoru poprzez wskazanie formy prawnej tego nadzoru, wykonywanego w ramach kompetencji danego organu.

Ustawa o samorządzie terytorialnym – zdaniem Ministra Szefa Urzędu Rady Ministrów nie wyłącza żadnej z władczych form nadzoru spod danej jednostkom samorządu terytorialnego możliwości sądowej obrony przed działaniami niezgodnymi z prawem (art. 98 ust. 1). Pozbawienie np. sejmików w tym zakresie ochrony sądowej wymagałoby wyraźnego przepisu wyłączonego.

II

Trybunał Konstytucyjny rozważył, co następuje:

1. Prezes Naczelnego Sadu Administracyjnego wniósł o dokonanie wykładni terminu “działalność komunalna” w rozumieniu art. 85 do 99 u.s.t., podczas gdy termin ten występuje tylko w przepisach art. 85 i art. 87 oraz w tytule rozdziału 10 u.s.t. Przedmiotem wykładni

Trybunału Konstytucyjnego może być natomiast zwrot językowy stanowiący równocześnie jednostkę legislacyjną, a więc przepis prawny w brzmieniu nadanym przez ustawodawcę. Rekonstrukcja normy prawnej z jednego lub kilku takich zwrotów następuje już w pierwszej fazie wykładni, w efekcie swoistego ich “dekodowania” (taki pogląd w doktrynie prezentuje Z. Ziemiński, m.in. w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 203 i nast.). Przedmiotem wykładni Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być normy już “odtworzone” z przepisów u.s.t., zawierających termin “działalność komunalna” oraz tego terminu nie zawierających, a tylko te przepisy ustawowe, w których występuje budzący wątpliwości termin. Trybunał Konstytucyjny uznał przy tym, że jednostkę legislacyjną stanowi również tytuł rozdziału 10, którego brzmienie może w pewnych okolicznościach stanowić, na równi z treścią innych jednostek legislacyjnych (przepisów), tworzywo dla rekonstrukcji norm prawnych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ograniczył zakres dokonywanej wykładni do przepisów u.s.t. w których występuje termin “działalność komunalna”, a więc art. 85 i art. 87 oraz tytułu rozdziału 10. Jest odrębną kwestią, że wykładnia ograniczona do wymienionych wyżej przepisów mieć będzie znaczenie dla interpretacji pozostałych, wymienionych przez Wnioskodawcę przepisów rozdziału 10 u.s.t., w których nie występuje termin “działalność komunalna”.

2. W uzasadnieniu wniosku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje się na trudności, jakie brzmienie przepisów rozdziału 10 u.s.t. przysparza orzecznictwu sądowemu.

Orzecznictwo to nie wykształciło dotąd wyraźnego kryterium rozróżnienia aktów prawnych organów samorządu terytorialnego, które podlegają kontroli sprawowanej z tytułu nadzoru państwowego (administracyjnego) oraz takich, które z różnych powodów nie mogą być przedmiotem “rozstrzygnięć nadzorczych” w rozumieniu u.s.t. Dzieje się tak m.in. z powodu niejasności co do pojęcia “działalność komunalna” zawartego w art. 85 i art. 87 u.s.t., w kontekście i w związku z całokształtem przepisów rozdziału 10 tej ustawy, a m.in. także i art. 101. Przepisy u.s.t. w których sformułowaniu posłużono się terminem “działalność komunalna” w rzeczy samej nie są całkowicie jasne, co wywołuje potrzebę ich wykładni. Ponieważ przepisy określające nadzór nad samorządem terytorialnym stosowane są przez organy państwowe o zróżnicowanej charakterystyce prawno-ustrojowej a także przez organy samorządu terytorialnego ustalenie ich powszechnie obowiązującej wykładni jest szczególnie uzasadnione.

3. Wykładnia przepisów u.s.t. powinna uwzględniać ich szczególnie ścisły związek z odnoszonymi się do samorządu terytorialnego zasadami konstytucji. Samorząd terytorialny jest bowiem instytucją konstytucyjną. Ustawodawca konstytucyjny nie tylko nakazał utworzenie samorządu terytorialnego i usytuowanie go w systemie sprawowania władzy, lecz ponadto określił podstawowe zasady prawne, na jakich powinien się opierać jego ustrój i funkcjonowanie. Konkretyzację tych zasad i ich ewentualne uzupełnienie ustawodawca konstytucyjny odsyła do regulacji w drodze ustawy zwykłej. Dokonując wykładni przepisów u.s.t. należy przeto na wstępie wyjaśnić treść relewantnych zasad konstytucyjnych.

Punktem wyjścia dla rozważenia prawnokonstytucyjnej pozycji samorządu terytorialnego jest sformułowana w art. 5 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji (cyt. dalej jako przep. konst. pozost. w mocy) zasada, iż Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu

władzy. Wynika z niej zobowiązanie państwa, a tym samym jego kompetentnych organów, do stworzenia prawnych przesłanek uczestniczenia samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy państwowej. Gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając implicite organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału, polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawnopozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go w struktury sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym (z art. 1 pozost. w mocy przep. konst.), a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej, o innym niż prawo stanowione przez to państwo – źródle władzy publicznej.

Znaczenie zasady z art. sformułowanej w art. 5 pozost. w mocy przep. konst. wynika nie tylko z jej merytorycznej treści, sytuującej samorząd terytorialny jako obowiązkowe ogniwo w systemie sprawowania władzy państwowej, lecz także dwóch okoliczności natury formalnej. Pierwszą z nich jest umieszczenie cyt. przepisów art. 5 w rozdziale 1 zatytułowanym: Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego, co oznacza, iż w intencji ustawodawcy konstytucyjnego leżało zaliczenie omawianej zasady do podstaw ustrojowych państwowości polskiej.

Po wtóre, art. 5 wprowadzono do Konstytucji ustawą o zmianie Konstytucji z dnia 28 grudnia 1989 r. co oznacza, że obowiązywał w momencie uchwalania ustawy z dnia 8 marca 1990 r. i przepisy tej ustawy muszą być interpretowane w najściślejszej z nim zgodności, oraz że występuje szczególnie silne tej zgodności domniemanie.

4. Obecnie zasada z art. 5 pozost. w mocy przep. konst. znajduje – na płaszczyźnie ustawodawstwa konstytucyjnego – pełniejsze rozwinięcie i dopełnienie w art. 71 Małej Konstytucji stanowiącym, że samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem tylko zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej (ust. 1), a przy tym wykonuje te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców (ust. 2).

Cytowane przepisy Małej Konstytucji weszły w życie w okresie obowiązywania już u.s.t.. Można zatem założyć, że nawiązują do jej uregulowań i powinny być interpretowane z uwzględnieniem tego związku.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza z konstytucyjnej regulacji samorządu terytorialnego następujące wnioski istotne dla dokonania wykładni ustawy o samorządzie terytorialnym, o jaką wniósł Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Po pierwsze, działając w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – co znajduje uzasadnienie w przyznanej na mocy art. 70 ust. 2 Małej Konstytucji i art. 2 ust. 2 u.s.t. osobowości prawnej – jednostki samorządu terytorialnego stanowią podmioty odrębne od organów administracji rządowej, wyposażone w przymiot samodzielności podlegającej ochronie sądowej (z art. 2 ust. 3 u.s.t.).

Po drugie, w takim to właśnie charakterze jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, wykonując istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie (“w ramach”) ustaw. Domniemanie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych oparte na przepisie art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji może być przełamane poprzez regulację ustawową przyznającą

kompetencję do wykonywania zadań publicznych w danej dziedzinie administracji rządowej. Zakres kompetencji samorządu terytorialnego określany jest zatem swobodnie przez ustawodawcę, pod tym jednak konstytucyjnym warunkiem, by ich suma stanowiła “istotną część” realizowanych w państwie zadań publicznych.

Po trzecie, wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych (z art. 6 i 7 u.s.t.). Dlatego w systematyce u.s.t. zadania zlecone samorządu terytorialnego są klasyfikowane jako przejaw “działalności komunalnej” (zob. art. 95 ust. 4 w związku z art. 8 ust. 1). Wynika stąd, że sformułowany w art. 97 ust. 1 u.s.t. brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy jako przesłanka warunek zastosowania określonego środka nadzoru odnosi się zarówno do zadań własnych, jak i zleconych samorządu terytorialnego.

Po czwarte, “zaspokojenie potrzeb mieszkańców” jako cel działalności samorządu terytorialnego określony w art. 71 ust. 2. Małej Konstytucji, ma być osiągany poprzez całą tę działalność. Nie ma żadnych podstaw prawnych ku temu, by różnicować poszczególne zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego na takie, które przyczyniają się do osiągnięcia tego celu i na takie, które się nie przyczyniają, względnie na takie, które przyczyniają się w mniejszym stopniu.

5. Ustawodawca konstytucyjny odnosząc w art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji do kompetencji ustawodawcy zwykłego obowiązek określenia zakresu i trybu wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych, w podanym wyżej, szerokim znaczeniu tych zadań, równocześnie w art. 74 powierza mu określenie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. W poprzednim stanie prawnym, powstałym w efekcie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej równocześnie z uchwaleniem w dniu 8 marca 1990 r. u.s.t., nadzór nad samorządem terytorialnym znajdował bezpośrednią podstawę prawną wyłącznie w ustawie zwykłej. Do tych zatem wcześniejszych regulacji ustawowych nawiązuje art. 74 Małej Konstytucji, nadając przy tym rangę konstytucyjną instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym, jako procedury dającej wyposażonym w odpowiednie kompetencje organom państwa nie tylko możliwości ustalania stanu faktycznego działalności nią objętej, lecz także – w ustawowo określonym zakresie i trybie – korygowania tej działalności. Taką bowiem treść pojęciu nadzoru wyznacza zarówno orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie z dnia 18 stycznia 1994 r. w sprawie K. 9/93), jak i doktryna (zob. przykładowo B. Dolnicki: Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993, s. 45).

Z konstytucyjnej zasady nadzoru nad samorządem terytorialnym sformułowanej w art. 74 Małej Konstytucji wynikają wprost dalsze ważne konsekwencje o istotnym znaczeniu dla niniejszej wykładni:

1) zalicza ona określenie nadzoru – przez co należy rozumieć zakres, kryteria, środki, tryb i organy sprawujące nadzór – do wyłącznej materii ustawowej, wykluczając regulację pierwotną w drodze innych, niż ustawa aktów prawotwórczych;

2) nie wynika stąd – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w cyt. orzeczeniu K.9/93 – że musi to być jedna konkretna ustawa i chodzi w danym kontekście o ustawę in abstracto, co dopuszcza dokonywanie odpowiednich regulacji w więcej niż jednej ustawie;

3) nadzorem może być – zgodnie z konstytucją – objęta, działalność jednostek samorządu terytorialnego bez żadnych kwalifikujących ją przymiotników, ergo – cała działalność jednostek samorządu terytorialnego;

4) ponieważ jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania za pośrednictwem swych organów stanowiących i wykonawczych (art. 71 ust. 4 Małej Konstytucji), zatem nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest tożsamy z nadzorem nad działalnością tych organów;

5) można zakładać, że ustawodawca konstytucyjny nie tylko – jak stwierdzono wyżej – dopuszcza, ale wręcz zakłada regulację kwestii nadzoru także w innych ustawach, poza u.s.t. Wskazuje na to art. 52 ust. 2 pkt 6 Małej Konstytucji zaliczający do właściwości Rady Ministrów sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i w formach określonych w ustawie konstytucyjnej “i innych ustawach”, podczas gdy u.s.t. w art. 86 jako organ nadzoru wymienia (obok wojewody) Prezesa Rady Ministrów i jemu też przypisuje określone kompetencje nadzorcze (zob. art. 96 ust. 1, art. 97 ust. 1 i 3, art. 99 ust. 2), nie przewidując żadnego udziału samej Rady Ministrów w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym. Konstrukcja powyższa potwierdza pogląd, że wolą ustawodawcy konstytucyjnego było stworzenie prawnej możliwości regulowania przez ustawodawcę zwykłego kwestii nadzoru w więcej niż jednej ustawie, a w wypadku kompetencji nadzorczych Rady Ministrów – wręcz zobowiązanie ustawodawcy zwykłego do ich regulowania poza już obowiązującą u.s.t. Praktyka legislacyjna tę możliwość wykorzystuje, czego przykładem może być ustawa o systemie oświaty wprowadzające szczególne procedury dla nadzoru wykonywanego w objętej nią dziedzinie;

6) Należy jednak mieć na uwadze, że odesłanie do ustawy w tu interpretowanym art. 74 Małej Konstytucji odnosi się przede wszystkim do obowiązującej w dniu wejścia w życie Małej Konstytucji u.s.t., w której sprawy nadzoru są uregulowane w przepisach głównie objętych rozdziałem 10: Nadzór nad działalnością komunalną.

6. Jednostki samorządu terytorialnego – jak stwierdzono wyżej – wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności.

Stanowisko współczesnej teorii samorządu terytorialnego jest w tym względzie jednoznaczne. Uogólniając je Z. Niewiadomski zauważa: “Obecnie państwowy charakter zadań samorządu uznaje się powszechnie, zaś z punktu widzenia porządku prawnego zadania samorządu terytorialnego mają zawsze charakter zadań państwowych” (Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich, “Samorząd Terytorialny” Nr 11/23, październik 1992, s. 26). Dotyczy to nie tylko, co byłoby oczywiste, tzw. zadań zleconych, lecz również zadań własnych.

Trybunał Konstytucyjny nie podejmuje spornej w doktrynie kwestii państwowego czy pozapaństwowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego. Z dotychczasowych wywodów wyprowadza natomiast ten wniosek, że wykonywane przez samorząd terytorialny zadania – własne i zlecone – mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w

zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania działać powinny nie tylko “w ramach ustaw” (art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji), lecz ponadto – zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego, “na podstawie przepisów prawa” (art. 3 ust. 2 przep.konst. u.s.t. w mocy), zaś przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem tak samo jak każdego organu państwa (z art. 3 ust. 1 cyt. przep.konst). Nie do przyjęcia byłby pogląd przeciwny, że w demokratycznym państwie prawnym zadania publiczne, stanowiące formę realizacji władztwa państwowego, a zatem odnoszące się do stosunków między instytucjami władzy i obywatelami, podlegają w różnym stopniu rygorom praworządności i legalności, w zależności od charakteru prawnego podmiotu mającego kompetencję do ich wykonywania.

7. Jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów prawa jest konstytucyjna instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kryterium zgodności z prawem (legalności) odnosi się do wszystkich postaci działalności komunalnej, co w pełni harmonizuje z omówionymi wyżej zasadami i przepisami konstytucyjnymi. Konstatacja ta jest zbieżna z linią orzecznictwa konstytucyjnego europejskich państw demokratycznych. Tytułem przykładu wskazać można na pogląd Francuskiej Rady Konstytucyjnej, że kontrola legalności jest wystarczająca dla zapewnienia poszanowania przez społeczności lokalne prerogatyw państwa ale pod warunkiem, że jest efektywna (orzeczenie nr 82-137 z dnia 25 lutego 1982 r.). Warunkiem efektywności takiej kontroli jest zaś niewątpliwie objęcie nią całego zakresu działalności jednostek kontrolowanych.

Wynika stąd szereg konsekwencji bardziej szczegółowych. Odnosząc się do wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego należy stwierdzić, że środki nadzoru (rozstrzygnięcia nadzorcze) przewidziane w art. 95 u.s.t. mogą być stosowane wobec wszelkich aktów organów gminy łamiących prawo, a nie tylko takich – co sugeruje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – które mają związek z wąsko rozumianym “zaspokojeniem potrzeb”.

Kryterium zgodności z prawem (legalności) jest w szczególności wspólne dla nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych (art. 7 u.s.t.) i zadań zleconych (art. 8 u.s.t.). Różnica polega natomiast na tym, że – jak stanowi art. 85 ust. 2 u.s.t. – “W sprawach zleconych nadzór sprawowany jest ponadto na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności”. Wyraz “ponadto” odnosi się do ust. 1 tego samego art. 85 u.s.t. i oznacza, że także nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wprowadzenie przez ustawodawcę polskiego dalszych kryteriów (celowości, rzetelności i gospodarności) do nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych pozostaje w zgodności z ratyfikowaną przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 26 kwietnia 1993 r. i wiążącą władze państwa polskiego od dnia 1 marca 1994 r. Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, która w art. 8 ust. 2 stanowi, że “... kontrola administracyjna może uwzględniać także kryterium celowości; jest ona sprawowana przez władze szczebla wyższego i dotyczy zadań zleconych” (wg tekstu opublikowanego w “Przełądzie Rządowym” nr 5-6/1993).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, iż zróżnicowanie regulacji ustawowej nadzoru nad wykonywaniem zadań własnych i zleconych odnosi się do kryteriów nadzoru i – częściowo –

do środków nadzoru (jak np. w art. 95 ust. 1 u.s.t.), nie dotyczy natomiast w zasadzie organów nadzoru. Unormowanie w rozdziale 10 u.s.t. zatytułowanym: “Nadzór nad działalnością komunalną” nadzoru nad samorządem terytorialnym zarówno w zakresie wykonywania przez jednostki tego samorządu zadań własnych, jak i zleconych wskazuje, że określenie “działalność komunalna” odnosi się – jak słusznie stwierdza w zajętych w sprawie stanowisku Prokurator Generalny – do obu wymienionych rodzajów zadań samorządu terytorialnego, stanowiących różne formy realizowania tej samej działalności komunalnej.

Różnice między nadzorem nad obiema wymienionymi formami działalności komunalnej wprowadza ustawodawca i muszą być interpretowane w najściślejszy sposób (*strictissimo*), ponieważ nie opierają się i nie mogą się opierać na żadnych materialnych przesłankach kategoryzacji zadań samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu przeważa opinia, że “podział zadań gminy na własne i zlecone jest nieostry teoretycznie a normatywnie zależy od przyjętego przez ustawy punktu widzenia” (np. K. Podgórski: Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, “Samorząd Terytorialny” nr 11-12/1991, s. 23). W szczególności bezzasadne są próby wiązania konstytucyjnego pojęcia “zadań publicznych” z jedną tylko kategorią zadań samorządu terytorialnego, a to z zadaniami zleconymi.

8. Zarówno zadania zlecone, jak i zadania własne samorządu terytorialnego są zadaniami publicznymi, w rozumieniu obowiązującego prawa. W myśl art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego przysługujące im zadania publiczne wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Jeżeli weźmie się pod uwagę, że zgodnie z art. 7 u.s.t. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy staje się oczywiste, że w intencji ustawodawcy konstytucyjnego leżało objęcie kategorią zadań publicznych również własnych zadań samorządu terytorialnego. Potwierdza to treść niektórych innych przepisów u.s.t.

Przykładowo powołać się można na przepis art. 4 ust. 2 u.s.t. zaliczający zdolność wykonywania zadań publicznych do najistotniejszych kryteriów przy podejmowaniu zmian w podziale terytorialnym.. Żywotność gminy jako jednostki samorządu terytorialnego zaś zależy przede wszystkim od zdolności wykonywania zadań własnych, toteż “zadania publiczne” w kontekście przepisów art. 4 ust. 2 nie mogą być zredukowane tylko do zadań zleconych.

Podobnie szeroką wykładnię “zadań publicznych” przyjęto w orzecznictwie sądowym. W postanowieniu z dnia 26 czerwca 1992 r. (III ARN 32/92) Sąd Najwyższy stwierdza, że zadania z zakresu administracji publicznej samorząd terytorialny wykonuje jako własne albo zlecone. Także w doktrynie zauważa się publiczny charakter zadań własnych gminy.

Charakterystyka zadań własnych gminy jako zadań publicznych nie pozostaje – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – w sprzeczności z niewątpliwym faktem, że gmina jako podmiot mienia komunalnego rozporządza nim w trybie właściwym dla wykonywania zadań własnych (“podmioty... decydują samodzielnie” z art. 45 ust. 1 u.s.t.). Właśnie publiczny charakter także tego zadania własnego uzasadnia szczególną konstrukcję nadzoru nad odpowiednimi uchwałami gminy, stanowiącą odstępstwo od ogólnych zasad nadzoru nad wykonywaniem zadań własnych, skądinąd też będących zadaniami publicznymi: jeżeli wojewoda zgłosi sprzeciw wobec uchwały, także kwestionując tylko jej celowość, dochodzi ona do skutku po uzyskaniu zgody sejmiku samorządowego (art. 45 ust. 2 pkt 3 u.s.t.). Szczególna konstrukcja nadzoru w omawianej dziedzinie jest zrozumiała i logiczna jeżeli się

przyjmie, że wprowadzie jednostki samorządu terytorialnego są właścicielami odrębnego od mienia państwowego – mienia komunalnego, ale mienie to jest rodzajem mienia publicznego i nie powinno – jako kategoria prawna – być utożsamiane z mieniem prywatnym. Podobny pogląd w piśmiennictwie naukowym wyraził W.J. Katner: Mienie komunalne jako podstawa działalności gospodarczej samorządu terytorialnego, „Acta Universitatis Lodzinsis – Folia Juridica 57/1993, s. 68, z powołaniem się na T. Dybowskiego: Mienie komunalne, „Samorząd Terytorialny” Nr 1-2/1991. Wprowadzie konstrukcja mienia publicznego wsparta jest na cywilnoprawnej konstrukcji mienia prywatnego, lecz dopuszcza ze swej istoty modyfikacje – np. ograniczenie uprawnień właścicielskich – wynikające z prawa publicznego.

Z podanych wyżej powodów także wykonując uprawnienia właścicielskie w stosunku do mienia komunalnego organ samorządu terytorialnego realizuje – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zadanie publiczne w rozumieniu obowiązującego prawa.

9. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie znaczenie art. 102 u.s.t. dla dokonywanej wykładni. Art. 102 stanowi, że przepisów rozdziału 10 ustawy nie stosuje się wobec decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, które podlegają nadzorowi w trybie odrębnych przepisów, co w rzeczywistości oznacza – przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższej regulacji wyjątkowej nie należy rozumieć jako wyłączającej takie decyzje z zakresu pojęcia „działalności komunalnej”. Sam fakt zamieszczenia art. 102 w rozdziale 10: Nadzór nad działalnością komunalną prowadzi – przy zastosowaniu wykładni systemowej – do przeciwnego wniosku: decyzje wymienione w art. 102 u.s.t. stanowią także formę działalności komunalnej, tyle, że wyjątkowo w tej formie prowadzona działalność jest nadzorowana w szczególnym trybie, odmiennym od ogólnych procedur stosowania środków nadzoru (rozstrzygnięć nadzorczych) wobec pozostałych form prawnych działalności komunalnej.

Przepis art. 102 u.s.t. jako wyjątkowy powinien być interpretowany jak najściślej, zaś niedopuszczalne jest wyjaśnianie innych przepisów zamieszczonych w tym samym 10 rozdziale u.s.t. na zasadzie analogii do art. 102, a już w szczególności do poszczególnych objętych nim przepisów.

10. Nadzór z rozdziału 10 u.s.t. – a także i przede wszystkim z art. 74 Małej Konstytucji – jest nadzorem administracyjnym, zaś jego przedmiotem jest działalność komunalna prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formach prawoadministracyjnych i dla bezpośredniego kształtowania stosunków prawnych w tej – i w pokrewnych – gałęziach prawa. Wynika to m.in. z okoliczności, że sąd administracyjny sprawuje kontrolę nad rozstrzygnięciami nadzorczymi (art. 91 ust. 3 oraz art. 98 ust. 1 u.s.t.), a w określonych okolicznościach jego orzeczenia stają się swoistym substytutem tych rozstrzygnięć (art. 93 ust. 1 u.s.t.).

Problem zakresu tak pojmowanego nadzoru pojawia się w sytuacji, kiedy jednostka samorządu terytorialnego występuje w charakterze osoby prawnej (osoby prawa cywilnego), jako podmiot prawa własności i innych praw majątkowych stanowiących mienie komunalne (art. 70 ust. 2 i 3 Małej Konstytucji, art. 2 ust. 2 i art. 43 u.s.t.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego czynności związane z wykonywaniem tych praw stanowią działalność komunalną i są nadzorowane na zasadach ogólnych ustanowionych w przepisach rozdziału 10 dla nadzoru nad wykonywaniem zadań własnych, ze wspomnianą wyżej odmiennością przewidzianą w art. 45 ust. 2 pkt 3 u.s.t., o ile tylko nadano im formę prawną aktów administracji, przewidzianą dla aktów organów samorządu terytorialnego w u.s.t. Trybunał

Konstytucyjny w tym zakresie podtrzymuje argumentację przyjętą w uchwale z dnia 23 czerwca 1993 r. w sprawie W. 3/92, (OTK 1993, cz. II, poz. 46), do której powróci jeszcze w dalszej części uzasadnienia. Mogące powstawać w praktyce orzeczniczej wątpliwości powinny być – z powodów omówionych we wcześniejszych częściach uzasadnienia – rozstrzygane na rzecz poddania uchwały organu samorządu terytorialnego nadzorowi nazwanemu wyżej “administracyjnym”.

Redukcja zakresu tego nadzoru, poprzez wyróżnienie na zasadzie określonego kryterium z całokształtu działalności jednostek samorządu terytorialnego jakiejś szczególnej jednej dziedziny jako objętej nadzorem “działalności komunalnej”, nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie. Ustawodawca posłużył się wyrażeniem “działalność komunalna” w rozdziale 10 u.s.t. – tytule rozdziału oraz art. 85 ust. 1 i art. 87 – w znaczeniu podmiotowym, to znaczy dla określenia całokształtu działalności jednostek samorządu terytorialnego (gmin oraz związków i porozumień komunalnych). Nie ma w u.s.t. oddzielnej regulacji nadzoru nad taką działalnością jednostek samorządu terytorialnego, która nie byłaby działalnością komunalną, zaś racjonalny prawodawca w państwie prawnym nie mógłby jej pominąć, gdyby nadzór z rozdziału 10 u.s.t. zamierzał odnieść tylko do części działalności jednostek samorządu terytorialnego nazwanej działalnością komunalną.

11. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni językowej (semantycznej) zwrotu “działalność komunalna”, zmierzając w szczególności do wyjaśnienia znaczenia przymiotnika: “komunalna”.

W języku polskim przymiotnik ten może mieć różne znaczenie:

1) zadań publicznych podejmowanych przez jakikolwiek podmiot, ale dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców danej jednostki osiedleńczej. Np. gospodarka komunalna bywa określona jako “dziedzina działalności administracji publicznej, mająca na celu zaspokajanie wspólnych potrzeb ludności żyjącej w skupiskach, zwłaszcza w miastach” (Mała Encyklopedia Prawa, Warszawa 1980; bardzo podobnie – w jednym z wymienionych znaczeń – Słownik Języka Polskiego, t. 3, Warszawa 1961);

2) działalności podejmowanej przez władze lokalne, ale tylko w miastach. Np. komunalny to tyle co “miejski, podlegający samorządowi miejskiemu, należący do komuny (gminy miejskiej)” (Słownik Języka Polskiego, t. 3, Warszawa 1961 – w innym wymienionym znaczeniu (“podlegający samorządowi miejskiemu, miejski” Słownik Języka Polskiego, t. 1, Warszawa 1992);

3) działalności podejmowanej przez władze lokalne na szczeblu gminy w ogólności. Np. “(f) communal (gminny, należący do gminy, wspólny)” Encyklopedyczny Słownik Wyrazów Obcych, Warszawa 1939).

W języku prawnym – a w szczególności w terminologii u.s.t. – różnice między znaczeniami wymienionymi wyżej w pktach 2) i 3) zacierają się, ponieważ ustawa przewiduje jednoszczeblowość samorządu terytorialnego jako samorządu gminy oraz nie różnicuje gmin na wiejskie i miejskie. Dlatego w przepisach u.s.t. “komunalny” oznacza najczęściej tyle co “gminny”, a zatem – samorządowy, przynależny do samorządu terytorialnego. Tak należy rozumieć zwroty: “mienie komunalne” (art. 43 i in.), “komunalna osoba prawna” (art. 9 ust. 2), “komunalna gospodarka finansowa” (tytuł rozdziału 6), “administracja komunalna” (art. 88), “związki i porozumienia komunalne” (art. 98 ust. 2 i 3, art. 99).

Odpowiedź na pytanie, czy zwrot “działalność komunalna” odnosi się ponadto do działalności sejmików oraz związków i porozumień komunalnych nie ma dla rozważanych tu kwestii znaczenia o tyle, że w myśl przepisu art. 99 ust. 1 u.s.t. przepisy o nadzorze nad gminami, tzn. nad działalnością komunalną, stosuje się odpowiednio do tych podmiotów niezależnie od tego czy ich działalność zakwalifikuje się jako komunalną, czy też nie.

Należy zaznaczyć, że stylizacja cyt. art. 99 ust. 1 u.s.t. dobitnie poświadcza intencję ustawodawcy podmiotowego określenia zakresu stosowania przepisów rozdziału 10 ustawy, a tym samym podmiotowego rozumienia zwrotu “działalność komunalna”. W przepisie tym stwierdza się bowiem wręcz, że “przepisy o nadzorze nad gminami” (a nie – nad działalnością komunalną, czy też nad działalnością gmin) stosuje się odpowiednio do sejmików oraz do związków i porozumień komunalnych.

12. Trybunał Konstytucyjny zastrzega, że przyjęcie podmiotowej i szerokiej definicji “działalności komunalnej” jako działalności gmin (jednostek samorządu terytorialnego) nie oznacza, by cała ta działalność podlegała nadzorowi w rozumieniu rozdziału 10 u.s.t., wykonywanemu przez organy określone bezpośrednio lub pośrednio jako organy nadzoru (nadzorujące), przy pomocy środków nadzoru (rozstrzygnięć nadzorczych) tam przewidzianych.

Po pierwsze, jak wspomniano już wyżej, art. 102 u.s.t. wprawdzie nie ogranicza zakresu pojęcia “działalność komunalna”, ale pewne formy prawne działalności komunalnej wyłącza spod działania ogólnych przepisów o nadzorze, odsyłając do przepisów odrębnych.

Po drugie, wyliczenie organów charakteryzowanych ustawowo jako “organy nadzoru” w art. 86 u.s.t., obejmujące Prezesa Rady Ministrów, wojewodę i – w ograniczonym zakresie – regionalne izby obrachunkowe, nie pozostaje w sprzeczności z okolicznością, iż wedle tej samej ustawy niektóre uprawnienia nadzorcze powierza się innym organom – Sejmowi (art. 96 ust. 1), właściwemu ministrowi (art. 95 ust. 2 i 3) czy sejmikowi samorządowemu (art. 45 ust. 2 pkt 3). Sens przepisu art. 86 polega na tym, że wymienia ogólne organy nadzoru, kompetentne do stosowania odniesionych do zakresu działania “organów nadzoru” środków (rozstrzygnięć) nadzorczych przewidzianych w innych przepisach ustawy, co nie wyklucza powierzenia poszczególnych funkcji i kompetencji nadzorczych innym organom, byle następowało to w trybie ustawy, tej lub jakiegokolwiek innej.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że treść art. 86 u.s.t. wywołała rozbieżne opinie w literaturze przedmiotu. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd, że aczkolwiek w najszerszym znaczeniu organem nadzoru nad samorządem terytorialnym jest każdy organ, któremu ustawa przyznała jakiegokolwiek funkcje i kompetencje nadzorcze wobec jednostki samorządu terytorialnego, to jednak w rozumieniu art. 86 u.s.t. organami nadzoru są tylko te organy, które mogą stosować przewidziane w ustawie “rozstrzygnięcia nadzorcze” będące w swej istocie aktami administracji, zaskarżalnymi do sądu administracyjnego w trybie art. 98 u.s.t.

Po trzecie, nadzorowi określönemu w rozdz. 10 u.s.t. podlega działalność komunalna o tyle, o ile jest prowadzona bezpośrednio przez organy (władze) gmin jako organy ukonstytuowane na gruncie prawa administracyjnego względnie – jeżeli przyjąć tę konstrukcję osoby prawa publicznego, wyposażone z mocy prawa we władzę publiczną. Wykonanie części swoich zadań gmina może powierzyć podmiotom prawa cywilnego

(spółkom, przedsiębiorstwom prywatnym). W tym zakresie nadzór administracyjny nie może mieć zastosowania, choć należy przyjąć, że chodzi o działalność komunalną.

Nadzór administracyjny nad samorządem terytorialnym wynikający z rozdziału 10 u.s.t. nie wyczerpuje całego zakresu przedmiotowego i podmiotowego “działalności komunalnej”. Jest możliwe ustanowienie przez ustawodawcę kontroli lub nadzoru nad określonymi formami prawnymi działalności komunalnej wykonywanego w innym trybie i przez inne organy działające przy pomocy sobie właściwych środków prawnych. Warunkiem jest dochowanie drogi ustawowej oraz przestrzeganie konstytucyjnych zasad samorządności terytorialnej, a w szczególności zasady zawartej w art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji, gwarantującej jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie przysługujących im zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wynika stąd dyrektywa, by każdy środek nadzorczy zastosowany wobec jednostki samorządu terytorialnego mógł być przez nią zaskarżony do sądu.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że polskie prawo konstytucyjne nie różnicuje mocy prawnej ustaw w zależności od tego, czy ich wydanie zostało przewidziane przez ustawodawcę konstytucyjnego, czy też nie. U.s.t. ma więc taką samą moc prawną, jak inne ustawy, nie jest ustawą o wyższej – skutkiem realizacji odesłania konstytucyjnego – od innych ustaw zwykłych mocy prawnej..

13. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie kwestię, czy termin “działalność komunalna” obejmuje także prowadzoną przez gminy działalność gospodarczą. Dopuszczalność prowadzenia takiej działalności przez gminę jako podmiot gospodarczy funkcjonujący na zasadach gospodarki rynkowej była przedmiotem dyskusji parlamentarnej już w okresie uchwalania u.s.t. w roku 1990. Podczas debaty sejmowej argumentowano zarówno za dopuszczalnością prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej, wskazując na możliwość zwiększenia tą drogą dochodów użytecznych dla zaspokojenia wspólnych potrzeb, jak i za jej ustawowym zakazem, z uwagi na charakter gminy jako “władzy publicznej” i ograniczenie w konsekwencji praw ekonomicznych poszczególnych mieszkańców (zob. Spr. Sten. z 23 pos. Sejmu z dnia 8 marca 1990 r., ł. 105-106 i 114-117).

W uchwalonym w dniu 8 marca 1990 r. tekście u.s.t. znajdował się przepis art. 9 ust. 2 w brzmieniu następującym: “Gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagają tego potrzeby społeczne”.

Związanie działalności gospodarczej” z “działalnością komunalną” nastąpiło w cytowanym przepisie przy pomocy dwóch pojęć niedookreślonych prawnie: “użyteczności publicznej” oraz – określanych przez samą gminę – “potrzeb społecznych”. Już jednak w ówczesnym stanie prawnym, dystynkcja między stanowiącymi istotę działalności komunalnej zadaniami publicznymi a działalnością gospodarczą o charakterze rynkowym (komercyjnym) ulega relatywizacji. W istocie zatem ówczesne przepisy dawały władzy lokalnej wybór, czy będzie swoją działalność (zatem – działalność komunalną) prowadzić władczymi środkami administracyjnymi, czy niewładczymi środkami cywilnoprawnymi lub ekonomicznymi.

W nowym brzmieniu nadanym ustawą z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie u.s.t. (Dz.U. Nr 100, poz. 499) przepis art. 9 ust. 2 ustanawia dla gmin oraz – co ma tu szczególne znaczenie – innych komunalnych osób prawnych zakaz prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, zaś gminy

były obowiązane odpowiednio ograniczyć swój zakres działania do dnia 30 czerwca 1994 r. Skoro obecnie gmina ani inna komunalna osoba prawna nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, nawet jeżeli miejscowe potrzeby społeczne przemawiałyby za podjęciem takiej działalności, to nie ulega wątpliwości, że cała działalność gospodarcza gmin (i innych komunalnych osób prawnych) mieści się bez reszty w pojęciu działalności komunalnej.

14. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, akty prawne (uchwały) organów gminy odpowiadające prawnej charakterystyce aktów administracji, nawet jeżeli mają na celu wywołanie skutków w sferze prawa cywilnego, mogą być kontrolowane i kwestionowane w trybie nadzoru, w rozumieniu przepisów rozdziału 10 u.s.t. Problem wiąże się z prawem własności gminy – jako odrębnej od państwa osoby prawa cywilnego – na mieniu komunalnym stanowiącym, jak stwierdzono już wyżej, rodzaj (kategorię) mienia. Dlatego także czynności organów gminy podejmowane w jej, jako właściciela, imieniu mają charakter publiczny.

Co więcej, nie chodzi tu tylko o rodzaj podstawy prawnej dysponowania mieniem komunalnym, ale także o to, iż działalność gmin w sferze użyteczności publicznej – a taki charakter ma mieć teraz w świetle art. 9 ust. 2 u.s.t. wszelka działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – “nie może opierać się wyłącznie na regulacjach prawnych spoza prawa samorządowego” jak napisał Z. Dziembowski (Formy organizacyjnoprawne działalności gospodarczej gmin, “Samorząd Terytorialny” nr 1-2/1993, s. 37), to znaczy, że nie może się opierać wyłącznie na regulacjach cywilnoprawnych.

Powstaje pytanie, czy wywołujący skutki w sferze prawa cywilnego akt woli organu gminy (jednostki samorządu terytorialnego) podlega zakwestionowaniu przez właściwe “organy nadzoru” stosujące przewidziane w u.s.t. “rozstrzygnięcia nadzorcze” które mogą być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej z art. 98 ust. 1 u.s.t., czy też taki akt woli może być oceniany tylko w kategoriach prawa cywilnego, w cywilnej procedurze cywilnej, przez sądy powszechne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt woli organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawie przepisów – m.in. kompetencyjnych – prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków – także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym – podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym. Jeżeli natomiast został podjęty w formie właściwej czynnościom z zakresu prawa cywilnego – np. umowy zawartej z równorzędnym z definicji podmiotem obrotu prawnego – procedurze nadzorczej z rozdziału 10 u.s.t. nie podlega. Wykonując bowiem własność publiczną organy gminy działają wedle ściśle określonych procedur. Podjęcie uchwały kończy pewien etap postępowania: uchwała nie jest jeszcze oświadczeniem woli w rozumieniu k.c., nie jest bowiem skierowana na zewnątrz do innej osoby prawnej lub fizycznej, ale do wewnątrz. Jej adresatem jest konkretny organ gminy, który w ten sposób zostaje upoważniony i zobowiązany do złożenia skutkującego już na zewnątrz oświadczenia woli. Organ nadzoru stwierdza tylko wadliwość uchwały, a rzeczą sądu powszechnego jest ocena, na ile ta wadliwość może powodować nieważność złożonego w imieniu gminy oświadczenia woli.

Nadzór administracyjny nie wyklucza rozstrzygnięcia na drodze sądowej sporów powstałych na tle stosunków cywilnoprawnych czy to powstałych bezpośrednio w wyniku podjęcia uchwały przez organ gminy, czy to w rezultacie opartych na takiej uchwale czynności prawnych organów gminy.

Konkluzja powyższa znajduje ponadto dodatkowe uzasadnienie w orzecznictwie tak Sądu Najwyższego, jak Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obie wymienione instancje sądowe reprezentują pogląd, że uchylene w formie “rozstrzygnięcia nadzorczego” uchwały organu gminy nie wywołuje samo przez się nieważności czynności prawnych podjętych w jej wykonaniu w sferze prawa cywilnego. Sąd Najwyższy wypowiedział pogląd, że uchylene – w postępowaniu nadzorczym – decyzji ostatecznej, która była podstawą zawarcia umowy cywilnoprawnej, nie powoduje samo przez się nieważności umowy, choć nie wyłącza możliwości jej kwestionowania na podstawie przepisów prawa cywilnego (uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r., OSNCP nr 12/1964, poz. 244). Do tego poglądu nawrócił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 2 marca 1993 r. (III CZP 25/13, OPS nr 12/1993, poz. 243) stwierdzając, że “uznanie uchwały rady gminy w sprawie wykonania prawa pierwokupu za niezgodną z prawem (...) nie powoduje samo przez się nieważności oświadczenia członków zarządu tej gminy o wykonaniu prawa pierwokupu złożonego (...) po podjęciu uchwały przez radę”.

15. Tylko marginesowo, jako mającą luźny związek z przedmiotem wykładni, rozważył Trybunał Konstytucyjny kwestię interpretacji zwrotu “sprawa z zakresu administracji publicznej” wyznaczającego zakres dopuszczalności skargi na uchwałę organu gminy złożoną na podstawie art. 101 u.s.t. W orzecznictwie sądowym nie wypracowano dotąd jasnego kryterium pozwalającego na wyróżnienie uchwał organów gminy podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej oraz takich uchwał, które podejmuje się w innych sprawach, nie będących sprawami z zakresu publicznej administracji. Np. za sprawy z zakresu administracji publicznej uznano decyzję o przeznaczeniu budynków komunalnych do sprzedaży, ustanowienie obowiązku przetargu przed oddaniem w najem lub dzierżawę lokali komunalnych czy ustalenie opłaty targowej. Za wykraczające poza zakres administracji publicznej uznano sprawy zadecydowania o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości, określenia zasad gospodarowania mieniem gminy, likwidacji miejskiego przedsiębiorstwa komunikacyjnego.

Trybunał Konstytucyjny przychyła się do opinii, że kryterium wyróżnienia “spraw z zakresu administracji publicznej” nie może stanowić ani brak cywilnych skutków danej uchwały organu gminy (jednostki samorządu terytorialnego), ani ogólny i abstrakcyjny jej charakter. Słusznie stwierdzono w doktrynie, że “to, iż akt administracyjny jest źródłem nabycia własności przez określony podmiot nie oznacza, że tym samym traci on charakter aktu administracyjnego” (A. Zieliński: Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 u.s.t., “Państwo i Prawo” nr 2/1994, s. 21). Uchwały organów gminy mogą wywoływać podwójne skutki, w sferze prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego i każde z nich mogą i powinny być rozpatrywane w kontekście odpowiedniej gałęzi prawa. Trybunał Konstytucyjny nie argumentując obszerniej swojego stanowiska odwołuje się do argumentacji wyżej przedstawionej w poprzednich częściach uzasadnienia a także do argumentacji wykorzystanej już w cyt. sprawie W.3/92.

Stąd też nie sposób zaakceptować poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 listopada 1990 r., gdzie czyta się: “Strony stosunków cywilnoprawnych powstałych z udziałem gminy nie mogą dochodzić wobec niej swoich roszczeń wykorzystując w tym celu skargę wnoszoną w trybie art. 101 u.s.t. na dotyczącą tej sprawy majątkowej uchwałę organu gminy” (ONSA nr 4/1990, poz. 4).

Równie bezpodstawny jest pogląd, że kryterium dla wyróżnienia “sprawy z zakresu administracji publicznej” może stanowić ogólny charakter uchwały organu gminy.

Najwyraźniej pogląd taki wyraził Sąd Najwyższy: “Uchwała (...) regulująca konkretną sprawę, dotycząca imiennie oznaczonego adresata i nie zawierająca powszechnie obowiązujących przepisów gminnych oraz nie mająca charakteru normatywnego (...) – nie dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej” (Sprawa III ARN 74/92, OSNCAP nr 10/1993, poz. 172). Zawężanie “administracji publicznej” do rozstrzygnięć ogólnych i abstrakcyjnych, natury normatywnej, nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach prawa, ani w stanowisku doktryny odnośnie prawnych form działania administracji publicznej.

Po pierwsze, uchwała jako forma wypowiedzi organu kolegialnego może mieć różną charakterystykę prawną. Może – zależnie od podstawy kompetencyjnej – stanowić w swej treści akt ogólny i abstrakcyjny, ale także może być adresowana indywidualnie i mieć zastosowanie do konkretnie określonych sytuacji.

Po drugie, administracja publiczna – jako funkcja ustawowo do jej wypełniania upoważnionych podmiotów – realizowana jest zarówno poprzez wydawane przez te podmioty akty ogólne i abstrakcyjne jak i akty indywidualne i konkretne, przy czym w obu wypadkach są to różne kategorie aktów administracji (publicznej). Druga z wymienionych postaci aktu administracji – zwana aktem administracyjnym – jest nawet uznawana “... we współczesnej teorii za typową, przykładową – z prawnego punktu widzenia – formę działania organu administracji; innym formom działania przyznaje się raczej charakter uzupełniający” (J. Łętowski: Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, PWN, Warszawa 1990, s. 184).

16. Do podobnych konkluzji doszedł Trybunał Konstytucyjny rozważając budzący w sądowej praktyce orzeczniczej wątpliwości i wahania problem dopuszczalności objęcia nadzorem administracyjnym uchwał organów gminy w sprawach zwalniania dyrektorów szkół jako kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W myśl art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.t. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych należy do zadań zarządu gminy. Oznacza to, że obowiązkową formą wyrażenia woli przez organ gminy jest w danym wypadku uchwała zarządu gminy. Uchwała taka podlega na zasadach ogólnych nadzorowi z art. 10 u.s.t., co potwierdził implicite Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 18 czerwca 1993 r. (II SA 873/93), nie kwestionując kompetencji wojewody do zastosowania wobec niej rozstrzygnięcia nadzorczego. Okoliczność, że osoba, której uprawnień uchwała dotyczy, może ich bronić kwestionując uchwałę przed sądem powszechnym nie wyłącza kompetencji organów nadzorczych, mimo odmiennego poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy (SN I PZP 71/92, OSN IC nr 9/1993, poz. 144). Rację bowiem należy przyznać tym głosom doktryny, które wskazują na “... konieczność wiązania kryterium sprawy z zakresu administracji publicznej z przedmiotem uchwały organu gminy, a nie wyłącznie ze sferą prawną skarżącego” (A. Zieliński, op.cit., s. 20).

Kontrola uchwały zarządu gminy wykonywana w ramach nadzoru administracyjnego i z urzędu ma za przedmiot uchwałę jako akt administracji (władzy publicznej), zaś za cel zapewnienie zgodnego z prawem w ogólności działania gminy w interesie tak państwa, jak osób zainteresowanych. Kontrola sądowa zostaje zaś uruchomiona tylko na wniosek osoby zainteresowanej i ma na celu ochronę jej roszczeń formułowanych na podstawie przepisów prawa pracy. Oba rodzaje kontroli nie są zatem wzajemnie się wykluczające, lecz odwrotnie – komplementarne.

17. Trybunał Konstytucyjny rozważył również kwestię objęcia nadzorem przewidzianym w rozdziale 10 u.s.t. uchwał rad gmin podejmowanych w trybie art. 109 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96, z 1991 r. Nr 53, poz. 227 i z 1993 r. Nr 45, poz. 205), odnoszących się do wygaśnięcia mandatu członka rady. W tym zakresie nie ma wątpliwości co do objęcia uchwały pojęciem “działalność komunalna” oraz nadzorem nad działalnością komunalną z rozdziału 10 u.s.t. Potwierdzają to pośrednio w swoich orzeczeniach tak Naczelny Sąd Administracyjny (np. w sprawie SA/Lu-630/91 z dnia 11 października 1991 r., a także w sprawie SA/Lu-691/92 z dnia 13 października 1992 r.), jak Sąd Najwyższy (III ARN 38/92 z dnia 15 stycznia 1993 r.), nie kwestionując kompetencji wojewody do wydania stosownego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powstaje jednak pytanie, czy konieczną konsekwencją takiej klasyfikacji uchwały jest zakwalifikowanie jej także do kategorii “uchwał w sprawach z zakresu administracji publicznej” przyznając zainteresowanemu radnemu uprawnienie do złożenia skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.t. Kryterium” sprawy z zakresu administracji publicznej”, jakim posłużył się ustawodawca w art. 101 u.s.t. jest identyczne z tym, jakie występuje w art. 102 tej ustawy. Ponieważ regulacja przyjęta w art. 102 ma – jak ustalono wyżej – charakter wyjątkowy i jako taka nie może być interpretowana w sposób rozszerzający jej literalne znaczenie, przeto należy uznać, że te uchwały organów gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, które nie są w swej treści decyzjami indywidualnymi w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym jako przepisów odrębnych, są zaskarżalne do sądu administracyjnego przez osobę zainteresowaną, gdy brak innych procedur gwarantujących skuteczną ochronę jej prawnych interesów, co wskazano w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r. w sprawie W.5/94. Powtórzyć przy tym należy, że w istocie cała działalność komunalna to znaczy działalność gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego wykonywana w formach publicznoprawnych, ma na celu realizację zadań publicznych a tym samym daje się pomieścić w kategorii administracji publicznej.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów ustawy jak w sentencji.