

Jarosław Storczyński

Postępowanie w sprawie skargi jednostki samorządu terytorialnego do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium regionalnej izby obrachunkowej : wybrane zagadnienia

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/4, 129-153

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Jarosław Storczyński**

**POSTĘPOWANIE W SPRAWIE SKARGI
JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
DO NSA NA ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
– WYBRANE ZAGADNIENIA**

1. UWAGI WSTĘPNE

Jak słusznie zauważa M. Jaroszyński, „poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie samem, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa (oczywiście nie rządu)”¹.

W myśl Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców². Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego było jedną z najdonioślejszych decyzji podjętych w celu przeprowadzenia zmian ustrojowych

* Jarosław Storczyński – kierownik Referatu Podatków i Opłat Lokalnych, Wydział Finansowy, Urząd Miasta Chorzów w Chorzowie

¹ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7.

² Art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

w Polsce. Zmiana spowodowała odejście od systemu państwa scentralizowanego. Pierwotnie, zgodnie z art. 70 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z 17.10.1992 r.³ podstawową jednostką samorządu terytorialnego była gmina, której działalność została uregulowana w ustawie z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym⁴, a w myśl zdania drugiego tegoż ustępu pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Podobną regulację zawiera art. 164 obowiązującej Konstytucji RP z 2.4.1997 r.⁵, zgodnie z którym podstawową jednostką samorządu terytorialnego dalej jest gmina, którą tworzą z mocy prawa jej mieszkańcy, a inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Zapis ten dał podstawę prawną do uchwalenia w 1998 r. kolejnych ustaw samorządowych tj. ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym⁶ i ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa⁷.

Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP samorząd terytorialny:

- a) wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych,
- b) jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo samorządowe) mają osobowość prawną,
- c) samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej,
- d) jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.
- e) źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Podstawowym aktem prawnym określającym źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2000 r. jest ustawa z 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001⁸.

W najszerszym znaczeniu organem nadzoru nad samorządem terytorialnym jest każdy organ, któremu ustawa przyznała jakiegokolwiek funkcje i kompetencje nadzorcze wobec jednostek samorządu terytorialnego, to jednak w rozumieniu art. 86 ustawy o samorządzie gmin-

³ Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

⁴ T.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483

⁶ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

⁷ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590).

⁸ Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.

nym⁹, art. 76 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 78 ustawy o samorządzie województwa organami nadzoru są tylko te organy, które mogą stosować przewidziane w ustawie „rozstrzygnięcia nadzorcze” będące w swej istocie aktami administracyjnymi, zaskarżalnymi do sądu administracyjnego.

W myśl art. 171 ust. 2 Konstytucji RP z 2.4.1997 r. regionalna izba obrachunkowa¹⁰ jest jednym z trzech konstytucyjnych organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, których rozstrzygnięcia nadzorcze podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Art. 11 cytowanej wyżej Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego statuuje prawo społeczności lokalnych do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym. Odzwierciedleniem powyższej zasady w naszym prawie jest art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ustanowienie takiej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest warunkiem ich samodzielnego działania, ponieważ nadzór oznacza możliwość władczego wkroczenia w działalność samorządu terytorialnego i dlatego właśnie w celu ograniczenia zbytnej ingerencji organów nadzoru została ustanowiona sądowa ochrona swobodnego wykonywania uprawnień samorządu terytorialnego.

Skarga jednostki samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹¹ na rozstrzygnięcie nadzorcze RIO jest środkiem sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹² w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej i orzeka w sprawach skarg m.in. na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże NSA

⁹ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).

¹⁰ Regionalne izby obrachunkowe działają na podstawie ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577).

¹¹ „Gmina jest uprawniona do wniesienia takiej skargi, która tylko jej została przyznana”. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 40.

¹² Ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)

nie jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego¹³.

2. PODMIOTY PODDANE NADZOROWI RIO – JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jak wynika z Konstytucji RP, nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej poddane są jednostki samorządu terytorialnego, jednakże ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „jednostka samorządu terytorialnego”. Natomiast w myśl przepisów ustaw samorządowych regionalna izba obrachunkowa jest organem nadzoru nad działalnością:

- a) gminy w zakresie spraw finansowych – stosownie do art. 86 ustawy o samorządzie gminnym,
- b) powiatu w zakresie spraw finansowych – stosownie do art. 76 ustawy o samorządzie powiatowym,
- c) samorządowego województwa w zakresie spraw finansowych – stosownie do art. 78 ustawy o samorządzie wojewódzkim.

Z zestawienia powyższych przepisów ustaw samorządowych jednoznacznie wynika, że organem nadzoru nad działalnością gminy, powiatu i samorządowego województwa w zakresie spraw finansowych jest regionalna izba obrachunkowa.

Natomiast rozważenia wymaga kwestia, czy do kategorii „jednostki samorządu terytorialnego” zalicza się tylko i wyłącznie gminę, powiat i województwo samorządowe, czy być może są jeszcze inne podmioty, które można zaliczyć do tzw. „jednostek samorządu terytorialnego”.

Jak zaznaczono wyżej ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „jednostka samorządu terytorialnego”, ale wydaje się, że na podstawie Konstytucji RP¹⁴ oraz innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń¹⁵ moż-

¹³ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 47 *in fine*.

¹⁴ Zgodnie z art. 164 pkt 1 i pkt 2 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a inne jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa.

¹⁵ Art. 7 ustawy o samorządzie województwa stanowi wprost, że ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa. Również zgodnie z art. 3 ustawy z 21.8.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679) za jednostki samorządu terytorialnego uznaje się gminę, powiat i województwo samorządowe. Identycznie w art. 1a ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. Nr 9, poz. 43

na określić, że jednostką samorządu terytorialnego jest osoba prawna spełniająca równocześnie łącznie następujące kryteria:

- a) została utworzona na podstawie ustawy,
- b) przynależność mieszkańców do danej wspólnoty samorządowej następuje z mocy prawa¹⁶,
- c) wykonuje swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, do których wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne,
- d) posiada konstytucyjnie zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań,
- e) źródła jej dochodów są określone w ustawie¹⁷.

Wydaje się, że podmiot prawa publicznego odpowiadający **łącznie** ww. kryteriom¹⁸ można uznać za jednostkę samorządu terytorialnego. Natomiast należy jednoznacznie podkreślić, iż sam fakt posiadania osobowości prawnej przez jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi żadnej przesłanki różnicującej je od innych osób prawnych.

Powyższe kryteria „jednostki samorządu terytorialnego” spełniają wspomniane wyżej: gmina, powiat i województwo samorządowe. Również w literaturze przedmiotu uznaje się za jednostki samorządu terytorialnego gminę, powiat i województwo samorządowe¹⁹.

Z art. 11 ust. 4 ustawy o RIO wynika, że art. 11 ust. 1–3 ustawy o RIO stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego²⁰. Wydaje się, że RIO byłaby organem nadzoru nad działalnością związku jednostek samorządu terytorialnego gdyby uznać, że związek jednostek samorządu terytorialnego jest jednostką samorządu terytorialnego.

z późn. zm.) za jednostki samorządu terytorialnego uznano gminę, powiat i województwo samorządowe. Identyfikacja M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 14 i n.

¹⁶ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁷ Np. ustawa z 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002 (Dz. U. Nr 150 z późn. zm.) wymienia *ekspressis verbis* gminę, powiat i województwo jako jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁸ Zob. w tym zakresie T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 19.

¹⁹ Zob. w tym zakresie np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 314; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 591–592.

²⁰ Zob. wyrok NSA SA/Kr 1362/95 z 29.12.1995 r. (opubl. – „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 7, s. 37), zgodnie z którym związki międzygminne są obowiązane uchwalić budżet i czynność ta podlega nadzorowi RIO – w świetle obowiązującej obecnie Konstytucji RP pogląd kontrowersyjny.

Jak wynika z ustaw samorządowych, możliwość utworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a kwestie nadzoru nad związkami są uregulowane niejednolicie. Gminy oraz powiaty w celu wspólnego wykonywania zadań mogą tworzyć związki międzygminne bądź związki z innymi powiatami. Natomiast ustawa o samorządzie województwa nie definiuje celu, a jedynie stanowi w art. 18 pkt. 18 ustawy, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwały sprawie tworzenia związków, stowarzyszeń. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 99 ust. 1a zawiera zapis, że przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych. Natomiast ustawa o samorządzie powiatowym statuuje jako organ nadzoru nad związkami powiatów wojewodę właściwego dla siedziby związku²¹, a ustawa o samorządzie województwa w zakresie nadzoru nad wojewódzkimi związkami „milczy”.

A zatem biorąc powyższe kryteria pod uwagę należy stwierdzić, iż związek jednostek samorządu terytorialnego nie spełnia jakiegokolwiek z wyżej wymienionych kryteriów i nie może być uznany za jednostkę samorządu terytorialnego, gdyż związki jednostek samorządu terytorialnego:

- a) nie są tworzone *ipso iure*, a tworzone są wolą organów jednostek samorządu terytorialnego. Inaczej mówiąc każda jednostka samorządu terytorialnego może współtworzyć związek jednostek samorządu terytorialnego, ale żaden związek nie może utworzyć jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu bądź województwa),
- b) nie mają organów wybieralnych bezpośrednio przez mieszkańców,
- c) nie posiadają konstytucyjnie zapewnionych udziałów w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań.

Tak więc należy stwierdzić, że żaden związek międzygminny, związek powiatów bądź województw nie jest jednostką samorządu terytorialnego, o której mowa np. w art. 164, art. 167, art. 168 i art. 169 Konstytucji RP oraz w innych ustawach i rozporządzeniach i dlatego jego działalność nie podlega nadzorowi ze strony RIO. W konsekwencji art. 11 ust. 4 ustawy o RIO oraz art. 99 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym można uznać za sprzeczne z Konstytucją RP.

Podsumowując powyższe rozważania uważam, że w obowiązującym stanie prawnym RIO sprawują nadzór w zakresie spraw finanso-

²¹ Art. 76 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

wych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego za, które uznać należy tylko i wyłącznie: gminę, powiat i województwo samorządowe.

W związku z brzmieniem art. 85–87 ustawy o samorządzie gminnym powstała również wątpliwość, czy nadzór obejmuje wszelką działalność komunalną, czy tylko tę działalność komunalną, która bezpośrednio ma na celu realizację zadań publicznych. Co należy rozumieć pod pojęciem „działalność komunalna” ustalił Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27.9.1994 r., w której uznał, iż działalnością komunalną w rozumieniu art. 85 i art. 87 ustawy o samorządzie gminnym jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego²².

3. SAMODZIELNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W myśl Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych we własnym imieniu i na własny rachunek, a jego samodzielność w zakresie ich wykonywania podlega ochronie sądowej²³. Pod pojęciem zadań publicznych należy rozumieć, te zadania które jednostka samorządu terytorialnego wykonuje w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej²⁴. Ta więc samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne i w zakresie określonym przez ustawodawcę uczestniczy w sprawowaniu władzy państwowej, ale na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności. Z powyższego jednoznacznie wynika, że samorząd terytorialny działa z woli państwa, które decyduje o jego powstaniu, zakresie działania i jego ustroju (np. zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego

²² Uchwała TK z 27.9.1994 r. (sygn W. 10/93) – opubl. OTK 1994 r., część II, poz. 46, s. 186.

²³ Zob. w tym zakresie np. T. Rabska, *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 46 i n., oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 38, 42.

²⁴ Uchwała TK z 27.9.1994 r. (sygn W. 10/93) opubl. OTK 1994 r., część II, poz. 46, s. 191 *in fine*.

określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące). Stanowisko współczesnej teorii samorządu terytorialnego jest w tym względzie jednoznaczne i słusznie zauważa Z. Niewiadomski, iż: „obecnie państwowy charakter zadań samorządu terytorialnego uznaje się powszechnie, zaś z punktu widzenia porządku prawnego zadania samorządu terytorialnego mają zawsze charakter zadań państwowych”²⁵.

Samodzielność oznacza, iż jeżeli jednostka samorządu terytorialnego działa na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych, w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej, to jej samodzielność w tym przypadku nie jest niczym skrepowana.

Za istotne elementy samodzielności jednostek samorządu terytorialnego należy uznać :

- a) **przyznanie osobowości prawnej.** Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego posiadają *ex lege* osobowość prawną. Konsekwencją konstytucyjnego i ustawowego przyznania jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej jest posiadanie przez nie zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych. Osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego uzyskują z mocy prawa z chwilą ich utworzenia i od tego momentu stają się podmiotami, które samodzielnie mogą występować w obrocie cywilnoprawnym.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania (szczegółowo określone w ustawach samorządowych) za pośrednictwem organów stanowiących (rada, gminy, rada powiatu, sejmik województwa) i wykonawczych (zarząd gminy, zarząd powiatu, zarząd województwa) w trybie określonym w ustawie i statutach. Dzięki posiadaniu osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego mogą być podmiotem praw i obowiązków oraz podejmować czynności cywilnoprawne. Zdolność do czynności prawnych jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć jako możliwość do nabywania praw i zaciągania zobowiązań przez działanie swoich organów w sposób określony w ustawie i statucie.

W powiązaniu z osobowością prawną wyposażono jednostki samorządu w określony w ustawach majątek – wszystkie jednostki samorządu posiadają własny majątek stanowiący, tzw. mienie gminy, mienie powiatu i mienie samorządu województwa. I w tym zakresie ich samodzielność wraza się również w możliwości stanowienia przepisów dotyczących zasad zarządu mieniem²⁶. Mienie komunalne obejmuje

²⁵ Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 26.

²⁶ Por. uzasadnienie do uchwały SN z 8.2.1996 r. (sygn. III AZP 33/95 – opubl. OSNIAPIUS 1996, nr 16, poz. 216).

własność i inne prawa majątkowe²⁷. Połączenie przyznania osobowości prawnej wraz z przyznaniem określonego majątku pozwoliło na samodzielne występowanie jednostek samorządu terytorialnego w obrocie gospodarczym.

b) samodzielność w zakresie kształtowania własnego ustroju.

W myśl przepisów ustaw samorządowych o ustroju gminy, powiatu i samorządowego województwa stanowi jej statut. Kwestie statutów jednostek samorządu terytorialnego są różnie uregulowane w poszczególnych ustawach ustrojowych. I tak w przypadku gminy tylko projekt statutu gminy liczącej powyżej 300.000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji – w sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów. Podobne rozwiązania zawiera ustawa o samorządzie województwa w art. 7 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Natomiast w omawianym zakresie ustawa powiatowa nie zawiera jakichkolwiek przepisów, co prowadzi do wniosku, iż rada powiatu uchwalając statut nie jest zobowiązana do uzgadniania jego treści z Prezesem Rady Ministrów. Uchwalenie statutów należy do wyłącznej kompetencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

c) samodzielność finansową. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest bezpośrednio związana z prowadzeniem gospodarki finansowej na podstawie budżetu. Z art. 51 ustawy o samorządzie gminnym, art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie uchwalonego budżetu.

Art. 167 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne (również określone w ustawie, ale zwykłej), subwencje ogólne i dotacje celowe. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego określone są w ustawie z 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002²⁸.

²⁷ Por. w tym zakresie wyrok TK z 12.4.2000 r. (sygn. K. 8/98) – opubl. OTK ZU 2000/3/87, który rozpoznając wniosek o stwierdzenie niezgodności z konstytucją ustawy z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, dokonał zróżnicowania pozycji prawnej poszczególnych składników mienia gminy ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia.

²⁸ Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.

Granice samodzielności finansowej zawierają się zarówno w ustawowym uregulowaniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza iż jednostka samorządu terytorialnego nie może mieć innych dochodów niż określone w ustawie jak i ustawowym określeniu zasad wydatkowania środków finansowych, które mogą być ponoszone tylko dla zaspakajania potrzeb społeczności lokalnej.

Jednakże samodzielność finansowa, której zakres i treść są określone prawnie nie daje podstaw do przyjęcia poglądu, że oznacza ona całkowicie swobodne decydowanie o źródłach i wysokości²⁹ pozyskiwanych dochodów oraz wykorzystywania ich na dowolne cele. Przeciwnie należy podkreślić, iż w ramach gospodarki finansowej jednostkom samorządu terytorialnego wolno tylko to, na co konkretny przepis zezwala, gdyż w prawie publicznym obowiązuje zasada, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zakres samodzielności jest określony przez Konstytucję, która wyznacza obszar podlegający ochronie sądowej. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej, nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy także ze strony ustawodawcy. W tym zakresie istnieje jednolita linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, który w wielu orzeczeniach wypowiadał się w kwestii samodzielności gmin : „zgodnie z art. 16 ust. 2, w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność gmin jest wartością chronioną, ale nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać, lub znosić całkowicie,

²⁹ Np. por. w tym zakresie np. uprawnienia rady gminy z art. 5 i art. 10 ustawy z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j.: Dz. U. z 2002 r., Nr 9, poz. 84, z późn. zm.), zgodnie z którym rada gminy określa wysokość stawek w podatku od nieruchomości z tym, że stawki te nie mogą przekroczyć górnych stawek podatkowych określonych w zarządzeniu Ministra Finansów oraz być niższe niż 50 % górnych stawek. Podobnie jest w przypadku określania stawek w podatku od środków transportowych na 2002 r., w którym również obowiązują stawki maksymalne i minimalne dla określonych rodzajów środków transportowych – zgodnie z art. 2 ustawy z 8.12.2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122*, poz. 1315). Tak więc np. rada gminy ustalając stawki podatkowe w przypadkach wyżej wymienionych może je swobodnie określać, ale tylko w widełkach między stawką maksymalną, a minimalną i każde określenie stawek podatkowych powyżej stawek górnych bądź poniżej dolnej granicy jest sprzeczne z prawem.

albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym się realizowała. Stąd samodzielność, będąca przecież istotą samorządu – nie wymaga, sama przez się, konstytucjonalizacji, a jedynie środki prawne oraz gwarancje jej ochrony³⁰. Jednakże również zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „wykładnia art. 167 ust. 3 Konstytucji, w którym znajduje wyraz także zasada samodzielności finansowej gminy prowadzi – zdaniem TK – do przypisania mu dwójakiego znaczenia prawnego. Przede wszystkim traktować, go należy jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalających im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań, a także zastrzegający formę ustawy dla określenia źródeł tych dochodów. Na tym nie wyczerpuje się jednak jego znaczenie prawne, zwłaszcza gdy przepis ten interpretować w powiązaniu tak z art. 167, jak i z pozostałymi postanowieniami rozdziału VII konstytucji o samorządzie terytorialnym. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni bowiem rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. Art. 163 ust. 3 konstytucji można traktować także jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej gminie nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają), ale też gwarantującej gminie możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Gdyby bowiem wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji dla samodzielnego wykorzystania wydatków, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów a także samodzielnego wykonywania zadań, mogłoby okazać się iluzoryczne, bo pozyskane środki finansowe mogłyby być gminie odbierane bez jakichkolwiek ograniczeń. W kwestii granic samodzielnego kształtowania wydatków przez gminę, Trybunał nawiązał do wcześniej wyrażonego poglądu, że samodzielności gminy nie można traktować jako pełnej autonomii. Dotyczy to także gospodarowania pozyskanymi środkami, a więc ustalania swoich wydatków. Samodzielność kształtowania wy-

³⁰ Por. w tym zakresie wyrok TK z 4.4.1998 r. (sygn. K 38/97) – opubl. [w:] OTK 1998/3/31; wyrok TK z 24.3.1998 r. (sygn. K 40/97) – opubl. [w:] OTK 1998/2/12; wyrok TK z 24.11.1998 r. (sygn. K. 22/98) – opubl. [w:] OTK 1998/7/115.

datków przez gminę musi realizować się w granicach ustawowych, z których wynika np. bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne³¹. Jednakże dopuszczalna jest sytuacja, w której tytuł prawny pobierania wpływów przez gminę nie zostanie zakwestionowany przez organ nadzoru powołany do badania zgodności z prawem uchwał rad gminy stanowiących przepisy gminne powszechnie obowiązujące, natomiast legalność takiego dochodu zostanie zakwestionowana przez regionalną izbę obrachunkową, która stwierdzi, iż brak jest podstaw prawnych do ujęcia w uchwale budżetowej takiego dochodu. Dotyczy to sytuacji, gdy nie ma podstaw prawnych dla stanowienia określonych dochodów, co skutkuje tym, iż brak jest podstaw do umieszczenia ich po stronie dochodowej w uchwale budżetowej bądź wprowadzenie tych dochodów do budżetu na podstawie uchwały w sprawie w sprawie zmiany w uchwale budżetowej³².

W pełni podzielam poglądy Trybunału Konstytucyjnego zawarte w cytowanych wyżej wyrokach. Jednakże nie wydaje się, aby należało uznać za korzystne dla jednostek samorządu terytorialnego przyjęte rozwiązanie, w którym przepis Konstytucji odsyła do ustaw zwykłych, szczegółowo regulujących dochody jednostek samorządu terytorialnego³³.

Takie rozwiązanie nie stanowi żadnej gwarancji trwałości dochodów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż uregulowanie tych kwestii w ustawach szczególnych nie wyklucza doraźnych zmian systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Należy również podkreślić, że nawet bez zmian systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego obserwuje się realne zmniejszenie części dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których dysponentem jest państwo³⁴.

³¹ Wyrok TK z 24.11.1998 r. (sygn. K. 22/98) – opubl. OTK 1998/7/115.

³² Wyrok NSA z 29.10.1996 r. (sygn. I SA Łd 478/97) – opubl. w: „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9, s. 44.

³³ Por. w tym zakresie przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002, które określają, że dochodami np. gmin są dochody w podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, ale oba źródła dochodów ujęte są w odrębnej ustawie z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2002 r., Nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

³⁴ Zob. artykuł M. Weber, *Budżet 2002 – bez priorytetów dla samorządu*, „Współnota” 2001, nr 41, s. 24, w którym autorka omawia m.in. znaczne realne zmniejszenie się dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r., „dzięki” zmniejszeniu się subwencji i dotacji. Por. również artykuł W. Niemiec, *Wstrzymanie decentralizacji finansów samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 5, s. 5 i n., w którym autorka słusznie zauważa, że kryteria naliczania subwencji winny być ujęte w ustawie a nie w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. W pełni podzielam wszystkie poglądy autorki zaprezentowane w artykule m.in. w zakresie konieczności określenia

Dlatego biorąc powyższe pod uwagę wydaje się, że kwestia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest rozwiązana niewłaściwie.

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. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy, powiatu czy województwa samorządowego tylko w przypadkach określonych ustawami. Natomiast dla ochrony samodzielności, przed zbyt dużą ingerencją organu nadzoru, ustanowiona została powszechnie obowiązująca konstrukcja zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego. Podstawową przesłanką zaskarżenia jest niezgodność ingerencji organu nadzoru z prawem.

4. POJĘCIE ROZSTRZYgniĘCIA NADZORCZEGO

Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają definicji „rozstrzygnięcie nadzorcze”. Jednakże na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, NSA i literatury³⁵ można określić, że rozstrzygnięciem nadzorczym w rozumieniu przepisów ustaw samorządowych jest tylko takie orzeczenie organu nadzoru, które władczo ingeruje w uchwałodawczą działalność organów gminy³⁶, najczęściej stwierdzając nie-

przepisów pozwalających skutecznie dochodzić jednostkom samorządu terytorialnego pełnej kwoty środków pieniężnych w przypadku, gdy przekazana dotacja nie pokrywa pełnych kosztów zadania, na które została przekazana.

³⁵ Zobacz w tym zakresie, np. J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 45; T. Dębowska-Romanowska, *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 112; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 131 i n.; Z. Kmiecik, *Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12, s. 6, pkt. 7; Z. Kmiecik, *Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 42 *in fine*; W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 52; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno – finansowy*, Warszawa 1997, s. 231; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1998; J. Przymęcki, *Zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego przez gminę*, „Wspólnota” 1999, nr 42, s. 24; J. Boć, *Powiat*, Kolonia 2001, s. 516. Por. komentarz do art. 79; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2001, s. 237.

ważność konkretnej uchwały z powodu jej sprzeczności z prawem³⁷ oraz w swej istocie jest aktem administracyjnym zaskarżalnym do sądu³⁸, kończącym postępowanie nadzorcze i konkretyzującym środek nadzoru³⁹. Rozstrzygnięcie nadzorcze RIO stwierdzające nieważność konkretnej uchwały nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁰, ponieważ w drodze wydania decyzji na podstawie art. 158 § 1 k.p.a. rozstrzyga się o nieważności innej decyzji administracyjnej. Natomiast uchwała organu gminy, powiatu lub samorządu województwa nie jest decyzją administracyjną, gdyż jako taka nie załatwia sprawy indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 1 k.p.a. Dlatego RIO jako organ nadzoru w razie stwierdzenia nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie wydaje decyzji, a tzw. rozstrzygnięcie nadzorcze. Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej podejmowane jest w formie uchwały przez kolegium izby, będące organem RIO⁴¹ i winno być podjęte nie później niż w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do obowiązujących przepisów ustaw samorządowych rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne⁴² oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Nie są to jedyne elementy formalne rozstrzygnięcia, gdyż jest oczywiste, że winno

³⁶ Zob. również A. Jakowska, *Kontrola samorządu. Rozstrzygnięcie nadzorcze*, „Wspólnota” 1999, nr 22, s. 20.

³⁷ Postanowienie NSA z 15.1.1992 r. (sygn. SA/Wr 22/99) – opubl. ONSA z 1993 r., Nr 1, poz. 15. Natomiast w myśl uchwały NSA FPS 5/99 opubl. ONSA 1999/3/78 z 26.4. 1999 r.: „na uchwałę kolegium RIO w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (art. 25b w związku z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych) nie przysługuje skarga do NSA”.

³⁸ Uchwała TK (sygn. W. 10/93) – opubl. w OTK 1994/2/46. Zobacz również Z. Kmiecik, *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 2, s. 32.

³⁹ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 45; identycznie W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 52.

⁴⁰ Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071).

⁴¹ Zgodnie z art. 14 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o RIO (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577). Por. wyrok NSA (III SA/ 2074/99) z 9.9.1999 r. – opubl. OSS 2000/2/56.

⁴² Na temat uzasadniania aktów nadzoru zob. np. Z. Kmiecik, *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3, s. 31 i n.

również odpowiadać wymaganiom formalnym określonym w k.p.a. i dlatego winno zawierać np.: oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony, być podpisane itp. Konieczność występowania ww. elementów w „rozstrzygnięciu nadzorczym” wynika zarówno z faktu, że do jego „wydawania” stosuje się w myśl przepisów ustaw samorządowych odpowiednio k.p.a.⁴³, jak i również z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.1.2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁴⁴. W myśl § 4 cytowanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów uchwałę kolegium RIO podpisuje Prezes RIO. Rozstrzygnięcie nadzorcze RIO staje się prawomocne z upływem terminu przewidzianego do wniesienia skargi do NSA bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd⁴⁵. Ponieważ do postępowania w sprawach skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej powstaje wątpliwość, czy kolegium RIO mogłoby zweryfikować swoje rozstrzygnięcie nadzorcze stosownie do art. 132 k.p.a. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należałoby udzielić odpowiedzi pozytywnej⁴⁶ z jednocześnie zaznaczeniem, iż od „nowego” rozstrzygnięcia stronie (jednostce samorządu terytorialnego) będzie również przysługiwała skarga do NSA.

5. PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI WNIESIENIA SKARGI DO NSA

Rozpatrując skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, Sąd rozstrzyga spór między regionalną izbą obrachunkową, a skarżącą jednostką samorządu terytorialnego powstały na tle zgodności z prawem danej uchwały jednostki samorządu terytorialnego zakwestionowanej przez rozstrzygnięcie nadzorcze. Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące, gmi-

⁴³ Por. w tym zakresie art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 107 k.p.a.

⁴⁴ Dz. U. Nr 3, poz. 34.

⁴⁵ Zgodnie z art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 86 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa.

⁴⁶ Por. Z. Kmiecik, *Właściwość NSA w sprawach ze skargi organu nadzoru i na akt nadzoru*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2, s. 20.

ny, powiatu, czy województwa samorządowego podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Zarzut niezgodności z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego obejmuje zarówno sprawy, w których prawo nie przewiduje prawa organu nadzoru do jego ingerencji jak i sprawy, w których prawo dopuszcza ingerencję organu nadzoru, ale organ nadzoru naruszył prawo przy wykonywaniu swoich uprawnień. Tak więc np. zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 9.6.1999 r. „dla orzeczenia o niezgodności z prawem uchwały organu gminy konieczne jest wskazanie przepisu, którego naruszenie stanowi przesłankę stwierdzenia jej nieważności”⁴⁷. NSA w wyroku z 3.11.1999 r. uznał, iż : „oparte na analogii domniemania, nawet gdyby były słuszne, jak ocenia je organ nadzoru, nie mogą stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu samorządu z powodu naruszenia prawa (i to istotnego)”⁴⁸.

Ustawy samorządowe, zawierają dwie przesłanki dopuszczalność wniesienia skargi jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze :

- a) podjęcie uchwały przez organ jednostki samorządu terytorialnego,
- b) zachowanie 30-dniowego terminu do wniesienia skargi od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ad. a) Podjęcie uchwały będącej podstawą do wniesienia skargi do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium RIO.

Zgodnie z art. 33 ustawy o NSA sąd wszczyna postępowanie na podstawie skargi wniesionej przez uprawniony podmiot. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina, powiat bądź województwo, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu gminy⁴⁹, uchwała organu powiatu⁵⁰ bądź uchwała organu województwa⁵¹. Ustawodawca wyłączył możliwość wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze przez jakikolwiek inny podmiot niż gmina, powiat bądź województwo⁵², oraz ustalił, że wniesienie skargi do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze może nastąpić na podstawie stosownej uchwały właściwego organu jednostki

⁴⁷ Wyrok SN z 9.6.1999 III RN 14/99 – opubl. OSNAP 2000/10/377.

⁴⁸ Wyrok NSA z 3.11.1999 II SA/ Łd 1115/99 – opubl. OSS 2000/2/51.

⁴⁹ Art. 98 ust. 3 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym.

⁵⁰ Art. 85 ust. 3 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym.

⁵¹ Art. 86 ust. 2 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa.

⁵² Por. w tym zakresie postanowienie NSA SAB/Wr 16/92 z 8.4.1992 r. – opubl. „Wspólnota” 1992, nr 29, s. 2; postanowienie NSA SA/Wr 529/92 z 13.5.1992 r. – opubl. ONSA 1992 r., Nr 2, poz. 47. Zob. również postanowienie NSA (sygn. SA/Wr 22/92) z 15.1.1992 r. – opubl. ONSA 1993 r., Nr 1, poz. 15.

samorządu terytorialnego, która wyraża wolę organu do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Rozważając kwestię właściwości organu do podjęcia uchwały będącej podstawą do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze należy się odnieść do dokonanej nowelizacji ustaw samorządowych ustawą z 11.4.2001 r. o zmianie ustaw : o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵³.

Przed nowelizacją podstawą do wniesienia skargi była odpowiednio uchwała organów gminy⁵⁴, uchwała zarządu powiatu⁵⁵, uchwała sejmiku województwa⁵⁶. Jedynie w przypadku gminy występowały wątpliwości przy określaniu, który organ był właściwy do podjęcia uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do NSA, gdyż na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym żaden z organów gminy nie miał w tym zakresie wyłączności⁵⁷. A zatem biorąc powyższe pod uwagę można przyjąć, że organem właściwym do złożenia skargi była zarówno rada gminy jak i zarząd gminy, jeżeli kwestii tej nie uregulowano w statucie gminy⁵⁸ bądź w innej uchwale rady gminy, którą – jednorazowo do załatwienia konkretnej sprawy⁵⁹ – rada mogła upoważnić zarząd i przewodniczącego zarządu do wykonania uchwały rady gminy. W przypadku braku jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie w statucie gminy pozostał problem, który z organów gminy był właściwy do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego kwestionującego uchwałę rady gminy, a który do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego kwestionującego uchwałę zarządu. W tym zakresie nie było jednolitej linii orzeczniczej sądów, gdyż np. wyrokiem NSA z 13.8.1991 r.⁶⁰ sąd uznał, że:

⁵³ Dz. U. Nr 45, poz. 497.

⁵⁴ Art. 98 ust. 3 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym.

⁵⁵ Art. 85 ust. 3 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym.

⁵⁶ Art. 86 ust. 2 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa.

⁵⁷ Wyrok SN III AZP 8/91 z 27.2.1992 r. – opubl. OSNCP 1992, z. 7–8, poz. 119. Zob. w tym zakresie również M. Armata, *Ustawa samorządowa a zakres kognicji NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 32 oraz B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 134.

⁵⁸ Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Zob. również np. wyrok NSA (sygn. SA/Wr 673/91) z 13.8.1991 r., OSP 1992 r., z. 11–12, poz. 234, pkt. 2.

⁵⁹ Zob. postanowienie NSA (sygn. SA/Po 1078/91) z 23.10.1991 r. – opubl. ONSA 1992, Nr 2, poz. 29, zgodnie z którym żaden przepis ustawowy w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie dozwalał radzie gminy na podjęcie uchwały w przedmiocie upoważnienia przewodniczącego zarządu do wnoszenia skarg do NSA na rozstrzygnięcia nadzorcze we wszystkich w ogóle sprawach.

⁶⁰ Wyrok NSA (sygn. SA/Wr 673/91) z 13.8.1991 r. – opubl. OSP 1992, z. 11–112, poz. 234, pkt. 2.

„zarząd gminy uprawniony jest z mocy art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym do zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność uchwały rady gminy, jeżeli co innego nie wynika ze statutu gminy bądź innej uchwały rady gminy”. Natomiast Sąd Najwyższy w uchwale z 27.2.1992 r.⁶¹ stwierdził, iż: „zarząd gminy nie jest właściwy do podjęcia uchwały w sprawie wniesienia przez gminę skarg na rozstrzygnięcie nadzorcze kwestionujące uchwałę rady gminy. W uzasadnieniu do wyroku Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że do zarządu gminy należy wykonywanie uchwał rad gminy, a nie ocena tych uchwał, gdyż ze względu na hierarchiczną strukturę organów gminy – nie byłoby właściwe, ażeby zarząd gminy oceniał uchwały rady gminy co do ich legalności”. W tym miejscu należy przytoczyć również wyrok NSA z 5.11.1998 r. w którym sąd stwierdził, iż „zarząd gminy nie ma legitymacji do zaskarżenia uchwały kolegium RIO w sprawie nieudzielenia mu absolutorium”⁶².

Cytowana wyżej nowela z 11.4.2001 r. wprowadziła w każdej z ustaw samorządowych zapis, iż: „podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze”. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie cytowanej noweli wydaje się, iż zasadniczo prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego posiada ten organ, którego uchwałę kolegium RIO zakwestionowało. Natomiast jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze będzie odnosiło się również do innego organu, to wydaje się, że organ ten będzie uprawniony do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze mimo, że nie jego uchwała została zakwestionowana. A zatem uprawniony wydaje się pogląd, iż np. w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu (zarządowi gminy, powiatu i województwa), nie tylko organ stanowiący posiada prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego, ale uprawnienie takie będzie również po stronie zarządu jednostki samorządu terytorialnego, gdyż jest poza sporem, iż rozstrzygnięcie nadzorcze kwestionujące ww. uchwałę organu stanowiącego „dotyczy” i to bezpośrednio organu wykonawczego.

Ad. b) Termin do podjęcia uchwały będącej podstawą do wniesienia skargi do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze RIO oraz termin do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

⁶¹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 27.2.1992 r. (sygn. III AZP 8/91) – opubl. OSP 1992 r., z. 10, poz. 222.

⁶² Wyrok NSA (sygn. I SA/Kr 756/98) z 5.11.1998 r. – opubl. „Wokanda” 1999, nr 10, s. 38.

Kwestie terminów do wniesienia skargi są unormowane zarówno w ustawach samorządowych jak i w ustawie o NSA. Stosownie do art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 86 ustawy o samorządzie województwa rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium RIO⁶³, podlegają zaskarżeniu bezpośrednio⁶⁴ do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. W myśl z art. 35 ustawy o NSA skargę wnosi się bezpośrednio do Sądu w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie.

Do obliczania terminów stosuje się art. 57 k.p.a., zgodnie z którym po upływie ostatniego z wyznaczonej liczby dni (po upływie 30 dni liczonych od dnia następnego po dniu doręczeniu rozstrzygnięcia nadzorczego) jednostka samorządu terytorialnego traci uprawnienie do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano pismo w polskiej placówce pocztowej. Powyższe terminy odnoszą się zarówno do samej czynności wniesienia skargi jak i do terminu podjęcia uchwały stanowiącej podstawę do wniesienia skargi, przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. Należy wyraźnie zaznaczyć, że obie czynności są odrębnymi czynnościami, które mają być wykonane w terminie 30 dni, ale nie są czynnościami dokonywanymi jednocześnie, to jednak czynnością uprzednią przed „wniesieniem” skargi do NSA jest podjęcie stosownej uchwały przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Kwestia zachowania terminu do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest nader istotna, gdyż zgodnie z art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 86 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne po upływie terminu przewidzianego do złożenia skargi albo z dniem oddalenia skargi lub odrzucenia przez sąd. Tak więc po bezskutecznym upływie 30 dniowego terminu do wniesienia skargi jednostka samorządu terytorialnego traci uprawnienie do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego kolegium rio.

⁶³ Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577) organem uprawnionym do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

⁶⁴ Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wnosi się bezpośrednio do NSA, tj. z pominięciem organu wydającego zaskarżone rozstrzygnięcie. Rozwiązanie to jest odmienne od trybu pośredniego regulującego kwestie odwołań od decyzji, gdyż zgodnie z art. 129 k.p.a. odwołanie wnosi się do właściwego organu za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

6. WNIESIENIE PRZEZ JEDNOSTKĘ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO SKARGI DO NSA NA ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE KOLEGIUM RIO

Zgodnie z przepisami ustaw samorządowych podstawą do wniesienia skargi jest uchwała właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego. A zatem jeżeli po otrzymaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, stwierdzi, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezgodne z prawem, to podejmuje uchwałę w sprawie złożenia skargi do NSA, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Skargę organu jednostki samorządu terytorialnego wnosi (przedkłada) do NSA osoba upoważniona do reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego na zewnątrz tj. wójt, burmistrz (prezydent miasta)⁶⁵, starosta⁶⁶, marszałek województwa⁶⁷. Jednakże wydaje się, iż faktycznie osobą upoważnioną do wniesienia skargi do NSA jest tylko ta osoba fizyczna, której prawo do dokonania tej czynności będzie wynikało na podstawie każdorazowej uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego skarżącego rozstrzygnięcie nadzorcze. A zatem pełnomocnikiem organu skarżącego rozstrzygnięcie nadzorcze może być zarówno przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego jak również przewodniczący organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, chociaż przepisy ustaw samorządowych stanowią, iż zadaniem przewodniczącego organu stanowiącego jest wyłącznie organizowanie pracy tegoż organu oraz prowadzenie obrad⁶⁸. Zgodnie z postanowieniem NSA z 27.9.1994 r.: „Wniesienie skargi przez przewodniczącego rady gminy w trybie art. 98 ust. 3 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie terytorialnym nie dowodzi samo przez się, że działa on w granicach upoważnienia wynikającego z uchwały rady gminy. Do czasu złożenia uchwały rady gminy w sprawie wniesienia skargi na konkretne rozstrzygnięcie nadzorcze można domniemywać, że przewodniczący działa zgodnie z wolą rady, brak jednak takiej uchwały domniemanie to obala”⁶⁹.

⁶⁵ Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

⁶⁶ Zgodnie z art. 34 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁶⁷ Zgodnie z art. 43 ustawy o samorządzie województwa.

⁶⁸ Zgodnie z art. 19 ust. 2 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

⁶⁹ Postanowienie NSA (sygn. SA/Ld 1316/94) z 27.9.1994 r. – opubl. ONSA 1995/3/128.

Natomiast zgodnie z wyrokiem NSA z 18.9.1990 r.: „Gdy rada gminy podjęła na sesji uchwałę upoważniającą przewodniczącego rady do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzoru, a wniesienie skargi nastąpiło z zachowaniem ustawowego terminu, nie zachodzą formalne przeszkody do rozpoznania skargi”⁷⁰.

Podjęcie uchwały w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego jest przesłanką warunkującą dopuszczalność skargi. Przesłankę dopuszczalności bada z urzędu sąd administracyjny. Wydaje się, iż w kwestii braku dołączenia do skargi stosownej uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego orzecznictwo NSA jest jednolite i uznaje możliwość konwalidowania skargi i tak zdaniem sądu: „Niedołączenie uchwały rady gminy do skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego nie jest brakiem formalnym pisma ani inną przyczyną jej niedopuszczalności, która uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu oraz nie stanowi podstawy do odrzucenia *a limine* skargi bez wyznaczenia terminu do złożenia tej uchwały”⁷¹ oraz „Warunek określony w art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym należy uznać za spełniony nie tylko wtedy, gdy uchwała została podjęta przed wniesieniem skargi, ale także wtedy, gdy podjęta została wprawdzie po wniesieniu skargi, lecz przed upływem 30-dniowego terminu do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego i przesłana została sądowi administracyjnemu w terminie wyznaczonym do uzupełnienia braków formalnych skargi”⁷².

Podobne stanowisko jak wyżej przyjął NSA w wyroku z 19.5.1999 r., zgodnie z którym: „skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące gminy została wniesiona do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od daty doręczenia tego rozstrzygnięcia, a skoro według art. 98 ust. 3 ww. ustawy podstawą wniesienia skargi jest uchwała organu gminy, to powinna być ona podjęta w tym samym czasie. Ewentualne wniesienie skargi przez gminę na rozstrzygnięcie organu nadzoru może być uzupełnione przez późniejsze podjęcie uchwały przez organ gminy w tym przedmiocie tylko w przypadku, jeżeli nastąpiło to w 30-dniowym terminie do wniesienia skargi, a uchwała została przesłana sądowi admi-

⁷⁰ Wyrok NSA (sygn. SA/Wr 849/90) z 18.9.1990 r. – opubl. ONSA 1990/4/2.

⁷¹ Postanowienie SN (sygn. III ARN 43/94) z 21.9.1994 r. – opubl. ONSA 1995/3/128; zob. w tym zakresie również postanowienie SN III ARN 41/94 z 7.7. 1994 r. – opubl. ONSA 1994/6/92; oraz wyrok NSA (sygn. I SA 139/91) – opubl. ONSA 1991/3–4/54.

⁷² Wyrok NSA (sygn. SA/Wr 673/91) z 13.8.1991 r. – opubl. ONSA 1992 r. z. 11–12, poz. 234; identycznie wyrok NSA (sygn. SA/P 62/9) z 4.4. 1991 r. – opubl. „Wspólnota” 1991, nr 34, s. 15; podobnie wyrok NSA (sygn. I SA 139/91) z 20.3.1991 r. – opubl. OSP 1992 r. z. 7–8, poz. 158;

nistracyjnemu w terminie wyznaczonym do uzupełnienia braków formalnych skargi⁷³.

Wydaje się, iż można się zgodzić ze stanowiskiem sądu administracyjnego w zakresie możliwości uzupełnienia skargi przez doręczenie uprzednio podjętej uchwały⁷⁴ w terminie określonym przez sąd. Natomiast dyskusyjną kwestią jest możliwość uzupełnienia skargi przez doręczenie do sądu uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego podjętej *ex post* wniesieniu skargi. Wydaje się, iż w tym zakresie nie można konwalidować dokonanej czynności. Stanowisko powyższe jest prezentowane w doktrynie.

J. Zimmermann uznał, iż NSA powinien badać istnienie takiej uchwały, a jej brak stanowi podstawę do odrzucenia skargi⁷⁵. Podobne stanowisko przyjął T. Woś, zgodnie z którym: „jeżeli gmina nie uzupełni skargi w wyznaczonym terminie lub też przedstawiona sądowi uchwała o zaskarzeniu rozstrzygnięcia nadzorczego została podjęta *ex post*, po wniesieniu skargi przez wójta, NSA powinien na podstawie stosowanego odpowiednio art. 204 par. 1 k.p.a. w zw. z art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym skargę odrzucić⁷⁶. Analizując stanowisko W. Chróścielewskiego należy stwierdzić, iż przyjął, że: „uchwała taka powinna zostać podjęta przed wniesieniem skargi do sądu⁷⁷”.

Podsumowując w pełni podzielam pogląd zgodnie, z którym uchwała właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego z art. 98 ust. 3 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ust. 3 zdanie drugie ustawy o samorządzie powiatowym, oraz art. 86 ust. 2 zdanie drugie ustawy o samorządzie województwa winna być podjęta przed wniesieniem skargi do NSA i jak słusznie zauważają cytowani wyżej T. Woś i W. Chróścielewski nie może być podjęta *ex post*, tj. po wniesieniu skargi do NSA. Uchwała winna być podjęta przed wniesieniem skargi do NSA dlatego, że nie tylko stanowi „podstawę” do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego, ale również wskazuje pełnomocnika do jej wniesienia. Natomiast jest poza sporem, iż istniejąca (podjęta przed

⁷³ Wyrok NSA (sygn. II SA/ Wr 1499/ 98) – opubl. OSS 1999/4/116.

⁷⁴ Chodzi o uchwałę, która faktycznie była podjęta przez organ jednostki samorządu terytorialnego przed wniesieniem skargi i ta uchwała stanowiła dopiero podstawę do wniesienia skargi.

⁷⁵ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 49.

⁷⁶ T. Woś, *Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 7, s. 50 *in fine*.

⁷⁷ W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 54.

wniesieniem skargi) już uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego, która nie została załączona do wniesionej skargi może być doręczona do sądu do wniesionej skargi w terminie określonym przez sąd.

7. POSTĘPOWANIE PRZED NSA PO WNIESIENIU SKARGI PRZEZ JEDNOSTKĘ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy o NSA, Sąd wszczyna postępowanie na podstawie skargi wniesionej bezpośrednio do Sądu przez uprawniony podmiot. Od skargi jest pobierany wpis, jednakże w myśl uregulowań zawartych w ustawach samorządowych z obowiązku uiszczania wpisu zwolnione są jednostki samorządu terytorialnego oraz RIO⁷⁸. Stronami w postępowaniu przed NSA są: skarżąca jednostka samorządu terytorialnego i organ nadzoru, którego rozstrzygnięcie nadzorcze zaskarżono. Skarga winna zawierać : oznaczenie skarżącego, wskazanie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, określenie naruszenia prawa bądź interesu prawnego, podpis osoby wnoszącej skargę.

W obecnym stanie prawnym wniesienie skargi przez jednostkę samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium regionalnej izby obrachunkowej nie jest uwarunkowane wezwaniem – organu nadzoru – do usunięcia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, gdyż ustawą z 11.4.2001 r.⁷⁹ jednoznacznie rozstrzygnięto kontrowersje związane ze stosowaniem art. 34 ust. 3 ustawy o NSA do zaskarżania aktów nadzoru do NSA wprowadzając do każdej z ustaw samorządowych zapis, iż art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie stosuje się do zaskarżania przez jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych do NSA.

Po wstępnym badaniu skargi uznając, że spełnia ona wymogi formalne Sąd zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o NSA przesyła jej odpis do kolegium RIO i zobowiązuje organ nadzoru do udzielenia odpowiedzi na skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu skargi oraz do nadesłania akt w tym terminie akt sprawy.

⁷⁸ Stosownie do art. 100 ustawy o samorządzie gminnym, art. 86 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 87 ustawy o samorządzie województwa.

⁷⁹ Ustawa z 11.4. 2001 r o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

Na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA kolegium regionalnej izby obrachunkowej może uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia przez Sąd rozprawy. Cytowany przepis daje możliwość organowi nadzoru zweryfikowania własnego rozstrzygnięcia tylko wówczas, gdy uwzględni on skargę w całości. Od „nowego” rozstrzygnięcia jednostce samorządu terytorialnego będzie również przysługiwała skarga do NSA. W konsekwencji uwzględnienia skargi jednostki samorządu terytorialnego przez organ nadzoru na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, Sąd umarza postępowanie i wydaje postanowienie na podstawie art. 53 ust. 3 ustawy o NSA.

Skarżący może cofnąć skargę w myśl art. 46 ustawy o NSA, jednakże cofnięcie skargi nie wiąże sądu, chyba że rozpatrzenie sprawy stało się bezprzedmiotowe lub wydanie orzeczenia stało się z innych przyczyn zbędne.

Jeżeli organ nadzoru nie zweryfikował rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 38 ustawy o NSA, a jednostka samorządu terytorialnego nie wycofała skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze zgodnie z art. 46 ustawy o NSA, to Sąd rozpoznaje skargę na rozprawie jeżeli, jeżeli nie zachodzą okoliczności uzasadniające rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

W razie nienadesłania przez organ nadzoru odpowiedzi na skargę i akt sprawy w terminie 30 dni od doręczenia odpisu skargi Sąd może orzec w sprawie na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze, gdy nie budzi on uzasadnionych wątpliwości w świetle ustaleń poczynionych przez Sąd w toku rozpoznawania sprawy. Sąd może również z urzędu lub na wniosek strony przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. W trakcie postępowania zastosowanie będzie miał również art. 51 ustawy NSA, z godnie z którym sąd administracyjny nie jest związany granicami skargi.

Sąd nie jest związany granicami skargi. Sąd uwzględniając skargę organu jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt. Podstawą uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego będzie naruszenie przez organ nadzoru przepisów prawa materialnego jak i procesowego.

W razie nieuwzględnienia skargi na akt nadzoru Sąd skargę oddala. Natomiast Sąd odrzuca skargę wniesioną po upływie 30-dniowego terminu do jej wniesienia, niedopuszczalną z innych przyczyn, a także gdy skarżący nie uzupełnił w wyznaczonym terminie braków skargi.

Zgodnie z art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 86 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z dniem oddalenia skargi lub odrzucenia przez sąd bądź stosownie do art.

53 ust. 1 w związku z art. 46 ust. 2 ustawy o NSA w przypadku umorzenia postępowania. Sąd oddala skargę w razie jej nieuwzględnienia.

Prawomocność w sensie formalnym oznacza, że od rozstrzygnięcia nie przysługuje już środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia w toku instancji. W pojęciu materialnym prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze ma powagę rzeczy osądzonej wskutek ostatecznego zakończenia sporu między stronami i wykluczenia możliwości ponownego rozpoznania tej samej sprawy przez sąd. W konsekwencji z prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym należy łączyć jego wykonalność. Tak więc z datą uzyskania prawomocności przez akt nadzoru, stwierdzający nieważność w całości lub w części danej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, dochodzi do wyeliminowania danej uchwały z obrotu prawnego. A zatem zgodnie z wyrokiem NSA z 16.9.1993 r. uchylonej uchwały nie można już ani zmieniać, ani też uchylić, ale można ją zastąpić nową uchwałą⁸⁰. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem jest nieważna⁸¹ od chwili jej podjęcia. Dlatego w pełni podzielam treść zawartą w wyroku NSA z 12.10.1990 r., SA / Lu 663 / 90 zgodnie, z którym⁸² „orzeczenie wojewody (jako jednego organów nadzoru – przypis mój) o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy ma charakter deklaratoryjny i działa *ex tunc* „. Tak więc przez analogię można przyjąć, że uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem jest nieważna (w chwili jej uchwalenia) i w tym przypadku rozstrzygnięcie nadzorcze będzie miało charakter deklaratoryjny oraz będzie obowiązywało *ex tunc*.

Analizując przepisy ustaw samorządowych oraz ustawy o NSA w zakresie zaskarżania przez jednostkę samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych należy stwierdzić, iż przepisy te nie są jednoznaczne i nastroczają wątpliwości przy odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.a. o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji, a dotyczą materii nader istotnej. Dlatego wydaje się za celowe wprowadzenie do ustaw samorządowych przepisów bardzo precyzyjnych regulujących postępowanie w sprawach skarg jednostek samorządu terytorialnego do NSA na rozstrzygnięcia nadzorcze.

⁸⁰ Syg. akt SA/Kr 150/93; ONSA 1994/4/134.

⁸¹ Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ustawy o samorządzie województwa.

⁸² Opublikowany w OSP 1992 r., nr 1, poz. 23. Identycznie M. Kasiński, Z. Kmiecik, C. Kosikowski, R. P. Krawczyk, *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych z komentarzem*, Warszawa 1994, s. 25. Zob. również A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 131, przypis 8.