UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
w LUBLINIE
Wydział Prawa i Administracji

ANNA RENATA WĄSOWSKA

Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Rozprawa doktorska przygotowana w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji pod kierunkiem naukowym
prof. zw. dr hab. Mariana Zdyba

Lublin 2019

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW……..7
WSTĘP……9

ROZDZIAŁ I
SAMORZĄD A PAŃSTWO. MIEJSCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZDECENTRALIZOWANYM MODELU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ RP

1.1. Uwagi wstępne……19
1.2. Doktrynalne ujęcie pozycji samorządu terytorialnego w państwie……..22
1.2.1. Koncepcja naturalistyczna - teoria wolnej gminy……..22
1.2.2. Państwowa koncepcja samorządu terytorialnego……27
1.2.3. Polityczne ujęcie samorządu terytorialnego……33
1.3. Istota samorządu terytorialnego……36
1.3.1.Pojęcie samorządu terytorialnego……36
1.3.2.Podmiot samorządu terytorialnego……..43
1.3.3. Przedmiot samorządu terytorialnego……..50
1.4. Konstytucyjne i ustawowe podstawy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego……57
1.5. Zasada decentralizacja i pomocniczości a samorząd terytorialny……66
1.5.1. Istota decentralizacji i pomocniczości……66
1.5.2. Samorząd terytorialny jako wyraz decentralizacji i pomocniczości……72

ROZDZIAŁ II
ADMINISTRACYJNOPRAWNE WYZNACZNIKI NADZORU I KONTROLI NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

2.1. Uwagi wstępne……..78
2.2. Doktrynalna koncepcja nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego……79
2.3. Istota nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego……99
2.3.1. Kryteria nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego……99
2.3.2. Cele i funkcje nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego……109
2.4. Pojęcie kontroli w administracji publicznej……117
2.5. Nadzór a kontrola……131
2.6. Nadzór a kontrola instancyjna……137

ROZDZIAŁ III
ORGANY NADZORU NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM W KONTEKŚCIE KONSTYTUCJI RP I USTAWODAWSTWA USTROJOWO-ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Uwagi wstępne……150
3.2. Ustrojowo-organizacyjne podstawy kształtowania systemu nadzoru nad jednostek samorządu terytorialnego ……152
3.3. Szczególna pozycja Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru……158
3.4. Wojewoda jako podstawowy organ nadzoru……180
3.5. Regionalna izba obrachunkowa jako organu nadzoru. Uwagi ogólne……208

ROZDZIAŁ IV
STATUS PRAWNY REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH. PODSTAWOWE DYLEMATY W PERSPEKTYWIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

4.1. Uwagi wstępne…….. .. .213
4.2. Geneza i ewolucja regionalnej izby obrachunkowej…….....….214
4.3. Podstawy prawne funkcjonowania regionalnej izby obrachunkowej……..……228
4.4. Odmienność regionalnej izby obrachunkowej na tle innych organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ……....231
4.5. Dylematy dotyczące statusu i charakteru regionalnej izby obrachunkowej w systemie administracji publicznej…….……...….238

ROZDZIAŁ V
ORGANIZACJA I ZAKRES DZIAŁANIA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA

5.1. Uwagi wstępne……..…….247
5.2. Kolegium jako organ regionalnej izby obrachunkowej……...…248
5.2.1. Skład osobowy kolegium……..…..248
5.2.2. Zakres działania kolegium……..…256
5.2.3. Odpowiedzialność członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej……...……...263
5.3. Składy orzekające regionalnej izby obrachunkowej…….……..…264
5.4. Pozycja prawna Prezesa regionalnej izby obrachunkowej…….……....268
5.4.1. Procedura powoływania i odwoływania……....268
5.4.2. Zakres kompetencji Prezesa regionalnej izby obrachunkowej……..……....281
5.5. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych…….……..288
5.6. Regionalne izby obrachunkowe jako państwowe jednostki budżetowe……...……...298

ROZDZIAŁ VI
ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY KONTROLI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZEZ REGIONALNE IZBY OBRACHUNKOWE

6.1. Uwagi wstępne……...303
6.2. Istota kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego sprawowanej przez regionalne izby obrachunkowe…….….305
6.3. Rodzaje kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego dokonywanej przez regionalne izby obrachunkowe …….……...316
6.3.1. Kontrole kompleksowe ……..…...316
6.3.2. Kontrole problemowe …….……..…321
6.3.3. Kontrole doraźne ……..….322
6.3.4. Kontrole sprawdzające……..…323
6.4. Przebieg i procedury procesu kontroli regionalnych izb obrachunkowych ……...…324
6.4.1. Przygotowanie i przeprowadzenie kontroli przez inspektorów regionalnych izb obrachunkowych……324
6.4.2. Protokół pokontrolny i wystąpienie pokontrolne…….....330
6.5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli dokonywanej przez regionalne izby obrachunkowe…….……..…335
6.6. Kryteria dokonywania przez regionalne izby obrachunkowe kontroli gospodarki finansowej……....347
6.7. Kontrola zamówień publicznych sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe……...…354
6.8. Skutki działań kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych…….361

ROZDZIAŁ VII
ADMINISTRACYJNOPRWNE ASPEKTY
NADZORU REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH NAD
DZIAŁALNOŚCIĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

7.1. Uwagi wstępne……..……..370
7.2. Zakres podmiotowy nadzoru regionalnej izby obrachunkowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego…….……..373
7.3. Zakres przedmiotowy nadzoru regionalnej izby obrachunkowej działalnością jednostek samorządu terytorialnego……...……389
7.4. Istota rozstrzygnięcia nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej……..…...414
7.4.1. Charakter rozstrzygnięcia nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej…...……..414
7.4.2. Elementy rozstrzygnięcia nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej……..……419
7.4.3. Terminowość wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez regionalnej izby obrachunkowej……..…427
7.5. Formy rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych ……..……...…430
7.5.1. Orzeczenie o wydaniu uchwały (zarządzenia) z naruszeniem prawa……....430
7.5.2. Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego……433
7.5.3. Stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej organu jednostki samorządu terytorialnego……...……....…440
7.5.4. Zastępcze ustalenie budżetu……..……442

ROZDZIAŁ VIII
„MIĘKKIE" ADMINISTRACYJNOPRAWNE INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
NA DZIAŁALNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

8.1. Uwagi wstępne……...……..448
8.2. Opracowywanie opinii, w tym raportów i analiz ……...……449
8.2.1. Opinie w sprawie projektów aktów finansowych w tym budżetowych……...449
8.2.2. Opinie dotyczące długu i deficytu j.s.t. ……459
8.2.3. Opinie o informacjach i sprawozdaniach z realizacji budżetu ……461
8.2.4. Opinie w przedmiocie absolutorium ……..……...…464
8.2.5 Raporty regionalnych izb obrachunkowych……..……...……471
8.3. Działalność o charakterze szkoleniowym, informacyjnym i instruktażowym ……..……...477
8.3.1. Działalność o charakterze informacyjnym i instruktażowym……..…..479
8.3.2. Działalność o charakterze szkoleniowym……..…...482

ROZDZIAŁ IX
SĄDOWOADMINISTRACYJNA KONTROLA ROZSTRZYGNIĘĆ NADZORCZYCH
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

9.1. Uwagi wstępne ……..…...……...487
9.2. Sądowoadministracyjna kontrola działalności organów administracji publicznej wyrazem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne w Rzeczypospolitej Polskiej……...……...…490
9.3. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej do wojewódzkiego sądu administracyjnego ……..…...506
9.3.1. Istota skargi do sądu administracyjnego……....……..……506
9.3.2. Legitymacja skargowa do wniesienia skargi……..……..…522
9.3.2.1. Uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego……..…...…..522
9.3.2.2. Wątpliwości dotyczące wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej przez prokuratora oraz Rzecznika Praw Obywatelskich……...528

9.3.3. Przesłanka naruszenia interesu prawnego ……...….533
9.3.4. Przesłanka podjęcie uchwały przez organ j.s.t. w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej……...……...535
9.3.5. Pośrednictwo organu nadzoru w przedmiocie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej……...…….....539
9.3.6. Termin wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej ……....540
9.4. Rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej ……..……..541
9.4.1. Uchylenie rozstrzygnięcie nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej…….…..541
9.4.2. Oddalenie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej……..……..549
9.4.3. Odrzucenie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej……..……551

ZAKOŃCZENIE……..…….…..556
WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH…….…….……..….561
WYKAZ ORZECZNICTWA…….……..…..565
WYKAZ LITERATURY…….……..….573

Wykaz skrótów

Akty normatywne

EKSL Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).
k.c. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 t.j.).
Konstytucja PRL Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 84, poz. 426 ze zm.).
Konstytucja RP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).
MK Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja) (Dz.U. nr 84, poz. 426 ze zm.).
u.f.p. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).
p.p.s.a. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302).
p.u.s.a. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2107).
u.o.a.n. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).
u.p.z.p. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.).
u.r.i.o. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 561).
u.s.g. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506).
u.s.p. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 511).
ustawa o NSA Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.)
ustawa o RPO Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2179).
u.s.w. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 512).
u.w.a.r.w. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2234).

Czasopisma i publikatory

Annales UMCS	„Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”
Casus	Ogólnopolskie czasopismo prawniczo-administracyjne, Kwartalnik KRSKO
FK	„Finanse Komunalne”
GSP	„Gdańskie Studia Prawnicze”
KPP	„Kwartalnik Prawa Publicznego”
MPod	„Monitor Podatkowy”
MP	„Monitor Polski”
NP	„Nowe Prawo”
NZS	„Nowe Zeszyty Samorządowe”
ONSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
ONSAiWSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych”
OSA	„Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych”
OSNAPiUS	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”
OSNC	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego”
OSP	„Orzecznictwo Sądów Polskich”
OTK ZU	„Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”
OwSS	„Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”
PG	„Prawo Gospodarcze”
PiP	„Państwo i Prawo”

PL	„Przegląd Legislacyjny”
PPiA	„Przegląd Prawa i Administracji”
PPP	„Przegląd Prawa Publicznego”
PS	„Przegląd Sejmowy”
RPEiS	„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
SIL	„Studia Iuridica Lublinensia”
SP	„Studia Prawnicze”
SPE	„Studia Prawno-Ekonomiczne”
ST	„Samorząd Terytorialny”
ZNSA	„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”
ZNUJ	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”

Organy i instytucje:

CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
KRRIO	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
rio	regionalna izba obrachunkowa
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SKO	Samorządowe kolegium odwoławcze
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
UE	Unia Europejska
PUODO	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
rio	regionalne izby obrachunkowe
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
RM	Rada Ministrów

Inne

art.	artykuł
ACL	Audit Command Language – to nowoczesne narzędzie stosowane przez organy kontroli (UKS, NIK), a także firmy audytorskie
CAATs	informatyczne techniki wspomagani audytu
CBOSA	Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych
ds.	do spraw
Dz.U.	Dziennik Ustaw
j.s.t.	jednostki samorządu terytorialnego
LEX	System Informacji Prawnej LEX wydawany przez Wydawnictwo Wolters Kluwer Sp. z o.o.
Legalis	System Informacji Prawnej wydawany przez C.H. Beck Sp. z o.o.
np.	na przykład
nr	numer
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
pkt	punkt
poz.	pozycja
RP	Rzeczpospolita Polska
r.	rok
red.	redakcja
s.	strona
t.	tom
t.j.	tekst jednolity
tzn.	to znaczy
tzw.	tak zwany
ust.	ustęp
ze.zm.	ze zmianami
WPF	wieloletnia prognoza finansowa

WSTĘP

Problematyka nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym w powiązaniu z zagadnieniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi kluczowe zagadnienie w aspekcie pozycji samorządu terytorialnego w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Przemiany ustrojowe, społeczne i gospodarcze które miały miejsce po 1989 roku zaowocowały m. in. uchwaleniem dnia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95) (obecnie ustawa o samorządzie gminnym - t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506) normującej problematykę organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Odwołując się do modelu decentralizacji władzy publicznej ustawodawca zdecydował o przekazaniu części zadań publicznych nowo powołanym gminom, przyznając im odrębną od państwa podmiotowość prawną oraz samodzielność w zakresie realizacji zadań publicznych. W 1998 roku model samorządu terytorialnego został rozbudowany o jeszcze dwa poziomy, utworzono bowiem powiaty samorządowe (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym - t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511) oraz województwa samorządowe (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa - t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512). Tworząc w ten sposób trójstopniowy model samorządu terytorialnego.

Wraz z przekazaniem części zadań publicznych do samodzielnej realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego, państwo stworzyło instytucję nadzoru nad ich działalnością, której celem miało być zagwarantowanie nienaruszalności systemu prawnego powszechnie obowiązującego w RP. Konstrukcja nadzoru ma zastosowanie tam gdzie sprawowanie administracji publicznej następuje na zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Oddanie przez państwo jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych do realizacji związane było z przyznaniem im samodzielności, której granice wyznacza instytucja nadzoru.

Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawowany jest przez organy „zewnętrzne", nie jest oparty na zależności organizacyjnej między organami - nadzorującym i nadzorowanym. Jest on wykonywany na podstawie wyraźnego odrębnego tytułu prawnego, czyli przepisów Konstytucji RP i ustrojowych ustaw samorządowych, które uprawniają oraz zobowiązują do jego sprawowania. Siła i intensywność wykonywanego nadzoru decyduje równocześnie o granicach samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór odgrywa istotną rolę, decydując o kwestii związania prawem działań organów jednostek samorządu terytorialnego oraz określa granice ingerencji państwa w zachowanie tych podmiotów. Źródła nadzoru tkwią w sferze prawa ustrojowego, będąc konsekwencją przyjęcia konstytucyjnej zasady

demokratycznego państwa prawnego, zasady pomocniczości, decentralizacji oraz podziału i wzajemnego równoważenia się władzy publicznej.

Jednostki samorządu terytorialnego dopuszczone zostały do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej poprzez przekazanie im przez państwo istotnej części zadań publicznych o znaczeniu lokalnym do samodzielnego wykonywania. Wyposażając organy jednostek samorządu terytorialnego w prawo stanowienia aktów prawa miejscowego ustrojodawca musiał stworzyć konstrukcję prawną dającą „pewność", że poprzez stanowienie lokalnie obowiązujących przepisów prawa nie dojdzie do przełamania zasady jednolitości porządku prawnego obowiązującego w RP. Dzięki sprawowaniu nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego zostały stworzone ku temu skuteczne gwarancje.

Regulacje prawne dotyczące nadzoru zawarte są w art. 171 Konstytucji RP, a ich rozwinięcie następuje w przepisach rozdziału X (art. 85 - 102) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozdziału VIII (art. 76 - 90a) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz rozdziału VII (art. 78 - 88a) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

To państwo za pośrednictwem swoich organów wykonuje kompetencje nadzorcze. W obecnym porządku prawnym zwrócić należy uwagę na wyraźne zróżnicowanie statusu prawnego organów nadzorujących, co ma istotny wpływ na zakres ingerencji nadzorczej z ich strony. Po jednej stronie usytuować należy Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów, którzy realizują ogólne uprawnienia nadzorcze względem działalności jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś regionalne izby obrachunkowe, które wyposażone zostały przez ustawodawcę w uprawnienia nie tylko nadzorcze, lecz również kontrolne, wyznaczając im sferę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jako zakres ich działalności.

Przedmiotem rozprawy jest analiza administracyjnoprawnego statusu regionalnej izby obrachunkowej jako organu nadzorczo-kontrolnego względem działalności jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą funkcjonowania jest art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561). Ustawodawca określa izby jako organy państwowe, działające w zewnętrznej sferze publicznej, organy niezależne realizujące uprawnienia o charakterze nadzorczym względem jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w zakresie spraw finansowych, a także uprawnienia o charakterze kontrolnym w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych j.s.t., związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków

powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, a także innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetu j.s.t. Izby prowadzą również działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą, a ponadto opracowują raporty, analizy i opinie. Z punktu widzenia gospodarki finansowej regionalne izby obrachunkowe są państwowymi jednostkami budżetowymi, jak wynika z art. 4 u.r.i.o.

Regionalne izby obrachunkowe funkcjonują od dnia 1 stycznia 1993 roku, czyli momentu wejścia w życie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Z uwagi na swój szczególny charakter i zakres realizowanych zadań są organami niezmiernie istotnymi z punktu widzenia sprawnego oraz prawidłowego funkcjonowania w sferze finansowej jednostek samorządu terytorialnego w RP.

Proces przekształceń ustroju terytorialnego rozpoczęło uchwalenie dnia 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym, będącej wyrazem powszechnego przekonania, że samorząd terytorialny ma stać się fundamentem państwa opartego na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, której uzasadnienie ideowe tkwi w zasadzie pomocniczości (subsydiarności). Takie stanowisko przyjęte jako drogowskaz dalszych reform, przy jednoczesnej aprobacie zasady unitarnego charakteru państwa, wymagało stworzenia całkowicie nowego, oryginalnego systemu nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym. Dla autorów ustawy o samorządzie terytorialnym oczywistym było że działalność gminy – tworzonej jako jednostka samorządu terytorialnego, stającej się elementem systemu administracji publicznej państwa, a także częścią systemu finansów publicznych, podlegać musi nadzorowi oraz kontroli zewnętrznej realizowanych w imieniu państwa. Ustawodawca zawarł w ustawie przepisy świadczące o przyjęciu koncepcji odrębnego organu nadzoru nad działalnością komunalną samorządu terytorialnego w zakresie spraw budżetowych (art. 86 u.s.t.) oraz kontroli gospodarki finansowej (art. 62 u.s.t.). Oznaczało to rozbudowę systemu organów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie nadzoru i kontroli o nowy organ, czyli regionalne izby obrachunkowe. Regionalne izby obrachunkowe od samego początku swojego istnienia pomyślane były jako wyspecjalizowany, państwowy organ kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie gospodarki finansowej, a także spraw budżetowych. Z jednej strony miały pełnić funkcję quasi-sądu finansowego, a z drugiej strony miały być organem udzielającym pomocy w zakresie organizowania szkoleń oraz prowadzenia instruktażu dla pracowników samorządowych.

W poszukiwaniu najlepszego modelu prawnego dla polskich rio oparto się na rozwiązaniach francuskich, albowiem regionalne izby obrachunkowe - *Chambres régionales des comptes* stanowiły przejaw powrotu do idei decentralizacji państwa. Równocześnie był to model najbardziej właściwy do implementacji na polski grunt, bowiem ten był stworzony dla państwa unitarnego.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych została uchwalona dnia 7 października 1992 roku, weszła w życie z dniem 1 stycznia 1993 roku. Oznacza to, że w zakresie spraw budżetowych przez ponad 2 lata gminy jako jednostki samorządu terytorialnego były pozbawione zarówno nadzoru i kontroli w zakresie spraw budżetowych, co spowodowało wiele nieprawidłowości, stwierdzonych dopiero po utworzeniu rio oraz przeprowadzonych przez nie kontrolach w tym zakresie. Wówczas okazało się jak ważną rolę będą odgrywać, ponieważ zakres ich działalności dotyczyć miał nadzorowania wydatkowania środków publicznych oraz gospodarowania majątkiem przez samorząd terytorialny. Podczas prac nad ustawą o rio parlamentarzyści wielokrotnie sięgali do dorobku prawodawstwa europejskiego, w tym co oczywiste z uwagi na unitarny charakter państwa w dużej mierze do dorobku francuskiego. Należy zauważyć jednak, że ostateczna wersja ustawy jest oryginalnym dziełem polskiej myśli prawniczej, nie nawiązującym bezpośrednio do żadnego z konkretnych rozwiązań prawniczych odnoszących się do organów nadzoru i kontroli funkcjonujących w państwach Europy Zachodniej. Rozwiązania prawne przyjęte w treści ustawy o rio uznawano za nowatorskie zarówno w RP, jak i na arenie międzynarodowej ze względu na to, że ustawodawca zrezygnował z powszechnie przyjętego podziału na organy kontroli oraz organy nadzoru łącząc je w ramach jednego organu państwa. Regionalne izby obrachunkowe, powołane zostały do kontroli gospodarki finansowej gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych. Sprawowały nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych oraz prowadziły działalność informacyjną i szkoleniową w zakresie spraw budżetowych.

Istotne zmiany dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w RP, przyniosło uchwalenie dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji RP, w której wzmocniono pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, choćby poprzez wyodrębnienie tej problematyki w ramach samodzielnego rozdziału VII „Samorząd terytorialny". Istotna jest również reforma administracji publicznej przeprowadzona w 1998 roku, której efektem było stworzenie trójszczeblowego podziału terytorialnego czego dokonano ustawą z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego (Dz.U. nr 96, poz. 603), a także utworzenie dwóch dodatkowych poziomów samorządowych, samorządu powiatowego

oraz samorządu wojewódzkiego . Przeprowadzone w 1998 roku zmiany ustrojowe w strukturze samorządu terytorialnego, stały się przesłanką dla rozszerzenia zakresu podmiotowego kompetencji regionalnych izb obrachunkowych, kontrola i nadzór obejmowały nie tylko gminy, lecz także powiaty oraz województwa samorządowe. Obok przepisów konstytucyjnych pozycję prawną rio regulują: ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego rio, szczególnej organizacji izb, liczby członków kolegium oraz trybu postępowania. Regulacje dotyczące rio znajdują się także w rozdziałach dotyczących nadzoru ujętych w treści ustrojowych ustaw samorządowych.

Nadzór nad działalnością rio sprawuje minister właściwy ds. administracji publicznej na podstawie kryterium zgodności z prawem. Regionalne izby obrachunkowe zgodnie z Konstytucją RP posiadają pozycję organu niezależnego od organów administracji rządowej, co ma gwarantować jednostkom samorządu terytorialnego bezstronność oraz obiektywność w zakresie oceny ich finansów. Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP, izby powołane zostały do sprawowania nadzoru nad działalnością j.s.t. z punktu widzenia legalności w zakresie spraw finansowych. Przepis ten umieszczony został w rozdziale VII Konstytucji dotyczącym samorządu terytorialnego. Podczas gdy pozycja prawna pozostałych organów nadzoru o których mowa w art. 171 Konstytucji, czyli Prezesa Rady Ministrów oraz wojewody uregulowana została w rozdziale VI dotyczącym „Rządu i administracji rządowej". Ustrojodawca wyznaczył rio w Konstytucji RP pozycję organu niezależnego od organów administracji rządowej, co ma zagwarantować j.s.t. bezstronność i obiektywizm w zakresie nadzoru oraz kontroli ich gospodarki finansowej.

Regionalne izby obrachunkowe działają na podstawie planów oraz programów kontroli, mogą również przeprowadzić inspekcję w trybie doraźnym, lub na wniosek, po pierwsze agencji lub funduszy celnych w przypadku przekazania środków publicznych na rzecz j.s.t., po drugie na wniosek jednostek samorządu terytorialnego, a także ich związków. Głównym kierunkiem działań rio są kontrole planowane, których celem jest uniknięcie chaosu i przypadkowości. Kontrolę kompleksową gospodarki finansowej samorządu terytorialnego przeprowadza się co najmniej raz na cztery lata. Regionalne izby obrachunkowe posiadają reprezentację krajową, czyli Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, w jej skład wchodzą prezesi izb oraz wybrany przez kolegium każdej z izb jeden reprezentant danej izby.

Zadania rio uregulował ustawodawca w przepisach ustawy o rio, a także ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077), ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r.,

poz.1257), a także ustawy z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 362). Działalność rio obejmuje nadzór i kontrolę nad gospodarką finansową j.s.t. oraz innych jednostek określonych w ustawie o rio. W tym zakresie przysługują izbom kompetencje nadzorcze, kontrolne i opiniotwórcze. Z art. 1 ustawy o rio wynika, że regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej: 1) jednostek samorządu terytorialnego; 2) związków metropolitalnych; 3) związków międzygminnych; 4) stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; 5) związków powiatów; 6) związków powiatowo – gminnych; 7) stowarzyszeń powiatów; 8) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; 9) innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Uprawnienia przynależne rio można podzielić na cztery kategorie: Po pierwsze - sprawowanie nadzoru nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych (art. 1 ust. 2 u.r.i.o. oraz art. 11 u.r.i.o.); Po drugie – wykonywanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów podlegających kompetencji rio (art. 1 ust. 2 u.r.i.o.); Po trzecie – prowadzenie działalności opiniodawczej w sprawach określonych ustawami szczególnymi (art. 1 ust. 3 u.r.i.o.); Po czwarte – prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą (art. 1 ust. 4 u.r.i.o.).

Pozycję regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywać należy poprzez pryzmat cech konstytucyjnych samorządu terytorialnego do których należą w szczególności: publicznoprawny charakter korporacji samorządowych oraz samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych. Samodzielność nie pozostaje bez wpływu na określenie granic nadzoru wykonywanego zarówno przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów jak również wyspecjalizowanych organów jakim są rio. Cechy te powodują że uprawnienia nadzorcze organów nadzoru ogólnego i wyspecjalizowanego muszą zostać ograniczone do nadzoru prowadzonego z punktu widzenia legalności, dlatego też w odniesieniu do samorządu terytorialnego nie stosuje się kryterium celowościowego, a organy j.s.t. nie są związane zarządzeniami organów administracji rządowej, jej wytycznymi czy też tzw. oficjalnymi instrukcjami. Regionalne izby obrachunkowe dokonują również kontroli w znaczeniu funkcjonalnym, rozumianej jako badanie polegające na ustalaniu stanu faktycznego, porównywaniu ze stanem pożądanym oraz dokonywaniu jego oceny, a także kontroli w znaczeniu zarządczym jako oceny przyjętego systemu zarządzania poprzez wprowadzone instrukcje, procedury, zasady, mechanizmy służące do uzyskania racjonalnej

pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte. Przyznane rio kompetencji z zakresu nadzoru nad gospodarką finansowa j.s.t. skutkuje nałożeniem obowiązku zapewnienia zgodnego z prawem dysponowania finansami przez organy danej j.s.t., mający wpływ na poziom i skuteczność zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej. Izby zobowiązane są do władczej ingerencji, gdy organ j.s.t. w sposób istotny naruszył prawo i tylko wówczas mogą zdecydować o nieważności uchwały lub zarządzenia. Jeżeli prawo naruszone jest w sposób nieistotny, izba wskazuje jedynie, że dany akt wydano z naruszeniem prawa. W wystąpieniu pokontrolnym izba wskazuje uchybienia oraz tryb ich usunięcia. Izby władne są również do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomienia przez skarbnika j.s.t. o przypadkach kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, czyli wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, a także marszałka województwa.

Należy postawić generalną tezę, że regionalna izba obrachunkowa jest szczególnym (konstytucyjnym) organem państwa o uprawnieniach nadzorczo- kontrolnych względem działalności jednostek samorządu terytorialnego - należącym do zamkniętego (konstytucyjnego) katalogu organów nadzoru, a jej działalność nie stanowi ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, lecz jest swoistym gwarantem a także wyznacznikiem tej samodzielności w aspekcie gospodarki finansowej.

Ponadto należy stwierdzić, że regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych przy wykorzystaniu jedynie kryterium legalności. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego (wyłącznie o charakterze finansowym) w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego j.s.t. oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu js.t.; podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; absolutorium; wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Izby realizuje również uprawnienia o charakterze kontrolnym w zakresie kontroli gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych wykorzystując nie tylko kryterium zgodności z prawem, lecz również zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych na podstawie ustaw oraz porozumień kontrola gospodarki finansowej kontrola wykonywana jest przy wykorzystaniu również kryterium: celowości, rzetelności i gospodarności. Kontrola dokonywana przez rio dotyczy kompleksowej gospodarki jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz

stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; a także innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo rio podejmuje działania o charakterze statystycznym: raportowanie, sporządzanie analiz i opinii, a także działalność o charakterze instruktażowym, szkoleniowym oraz informacyjnym. Nadzorczo-kontrolne uprawnienia rio są niezbędne dla sprawowania „swoistej pieczy" nad gospodarką finansową podmiotów samorządu terytorialnego, stanowiąc jednocześnie wyznaczenie granic samodzielności finansowej tych podmiotów.

Głównym celem rozprawy jest poddanie analizie normatywnej pozycji prawnej zajmowanej przez rio pośród pozostałych organów nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Osiągniecie celu głównego wymaga gruntownej analizy celów pobocznych sprowadzających się do twórczej analizy uprawnień kontrolnych i nadzorczych rio w odniesieniu do poszczególnych organów samorządu terytorialnego, a także zdefiniowanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego tychże uprawnień oraz omówienie dopuszczalnych kryteriów w tym zakresie.

Temat badań podjętych w rozprawie jest szeroko powiązany z problematyką samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w kontekście decentralizacji zadań publicznych. Nadzór i kontrola realizowane przez rio wyznaczają granice tej samodzielności w aspekcie gospodarki finansowej. Problematyka rozprawy dotyka również istotnej sfery wydatkowania gromadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego środków publicznych i konieczności sprawowania „pieczy" ze strony państwa, poprzez specjalnie w tym celu powołany organ, którym jest regionalna izba obrachunkowa. Podjęty w rozprawie problem badawczy jest pochodną trwającej, od momentu odrodzenia samorządu terytorialnego na początku lat 90-tych XX wieku, dyskusji dotyczącej zagadnienia wyznaczenia granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle działań nadzorczych i kontrolnych w zakresie spraw finansowych podejmowanych przez rio. Wskazanie tych granic jest niezwykle istotne z punktu widzenia realizacji idei samodzielności, jak również możliwości jej ochrony przed nieuprawnionymi działaniami nadzorczymi.

Dla osiągnięcia podstawowych celów badawczych, sięgnięto przede wszystkim po metodę analizy formalno-dogmatycznej. Podstawowym materiałem normatywnym stała się treść przepisów Konstytucji RP, a także ustawy o rio. Rozprawa w zdecydowanej części ma charakter teoretycznoprawny, albowiem podejmuje problem formułowania ogólnych twierdzeń o badanych zjawiskach prawnych, przy wykorzystaniu w tym zakresie dorobku nauki prawa

administracyjnego. W ograniczonym zakresie wykorzystana została również metoda prawnoporównawcza, jednakże ma ona charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno-dogmatycznej.

Rozprawa zbudowana jest z dziewięciu merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Tematem pierwszego rozdziału jest omówienie pozycji prawnej i znaczenia jednostek samorządu terytorialnego w zdecentralizowanym modelu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. Scharakteryzowanie pojęcia oraz istoty samorządu terytorialnego, jego strony podmiotowej i przedmiotowej. Przedstawiono również konstytucyjne i ustawowe podstawy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego ze zwróceniem uwagi na to, że samorząd terytorialny jest wyrazem stosowania zasad decentralizacji i pomocniczości.

Rozdział drugi dotyka zagadnienia administracyjnoprawnych wyznaczników nadzoru oraz kontroli sprawowanych nad samorządem terytorialnym. Zaprezentowana jest w nim koncepcja doktrynalna pojęcia nadzoru w ujęciu historycznym, kryteria i cele nadzoru. Ponadto omówione pojęcie kontroli oraz analiza porównawcza konstrukcji nadzoru i kontroli, a także nadzoru i kontroli instancyjnej.

W rozdziale trzecim scharakteryzowane zostały konstytucyjne organy nadzoru nad samorządem terytorialnym w kontekście ustawodawstwa ustrojowo-administracyjnego oraz Konstytucji RP. W jego treści podkreślono szczególną pozycję Prezesa Rady Ministrów, wojewody jako podstawowego organu nadzoru.

Czwarty rozdział jest poświęcony analizie statusu prawnego regionalnych izb obrachunkowych, w tym genezie powstania, podstawie funkcjonowania, odmienności rio na tle organów nadzoru nad działalnością samorządu, a także dylematom dotyczącym pozycji prawnej rio w systemie organów państwa.

Kolejny rozdział podejmuje zagadnienie organizacji i zakresu działania regionalnych izb obrachunkowych w świetle obowiązujących przepisów prawa. Dokonana tu została charakterystyka izb jako państwowych jednostek budżetowych, a także analiza kolegium izby jako ich organu kolegialnego. Przedstawiona została też pozycja prawna Prezesa rio oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych jako platformy współdziałania izb, a także forum ich reprezentowania wobec naczelnych i centralnych organów państwa.

Charakterystyka administracyjnoprawnych aspektów kontroli regionalnych izb obrachunkowych względem jednostek samorządu terytorialnego przedstawiona zastała w rozdziale szóstym. Istotne jest tu zwrócenie uwagi na istotę kontroli gospodarki finansowej samorządu, kryteria kontroli, zakres przedmiotowy i podmiotowy, skutki działań kontrolnych oraz zmiany dotyczące uprawnień kontrolnych izb na przestrzeni czasu.

Rozdział siódmy dotyczy administracyjnoprawnych aspektów nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością j.s.t., dokonano również analizy strony podmiotowej i przedmiotowej nadzoru, istoty oraz form rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych przez izby.

Przedmiotem rozważań ósmego rozdziału są tzw. miękkie administracyjnoprawne instrumenty oddziaływania regionalnych izb obrachunkowych na działalność jednostek samorządu terytorialnego, pośród których znajdujemy: opracowywanie raportów, analiz i opinii, działalność o charakterze informacyjnym, szkoleniowym oraz instruktażowym.

Natomiast rozdział dziewiąty to analiza sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych. Sądowoadministracyjna kontrola działalności organów administracji publicznej jest wyrazem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne. W tej materii ważne jest tu zwrócenie uwagi na istotę skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze oraz uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego do ich wniesienia, a także formy rozstrzygnięć sądów administracyjnych w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Należy zauważyć, że tematyce funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych nie poświęca się zbyt dużo uwagi, koncentrując się na uprawnieniach nadzorczych tego organu, a zapominając o uprawnieniach kontrolnych. Brakuje kompleksowych opracowań ukazujących rolę i działalność izb w zarówno w aspekcie organu nadzoru, jak i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Podjęcie badań w ramach tej problematyki okazuje się zatem doniosłe z punktu widzenia wyznaczenia granic samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, dbałości o podejmowanie działań zgodnych z prawem, jest uzasadnione względami społeczności lokalnych, których potrzeby są zaspokajane poprzez racjonalne wydatkowanie środków publicznych.

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 15 marca 2019 r.

ROZDZIAŁ I
SAMORZĄD A PAŃSTWO. MIEJSCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZDECENTRALIZOWANYM MODELU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ RP

1.1.Uwagi wstępne

Odrodzenie się struktur samorządu terytorialnego w RP nastąpiło wraz z przemianami ustrojowymi, politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, który miały miejsce na przełomie 1989/1990 roku. Odejście od monizmu w administracji państwowej, przyjęcie koncepcji decentralizacji i zaakceptowanie oraz rozpoczęcie wdrażania dualistycznego modelu administracji publicznej wyznaczyło kierunek do odrodzenia się i odtworzenia na nowo po II wojnie światowej modelu administracji samorządowej, jako części administracji publicznej w RP.

Istotą każdego samorządu, także samorządu terytorialnego jest samodzielność, czyli cecha pewnego jego zachowania się, dająca mu możliwość nieskrępowanego, niezależnego od władzy centralnej zajmowania się sprawami, problemami społeczności, tworzącej wspólnotę samorządową. Pod pojęciem samorządu rozumiemy ustalony prawem zakres kompetencji do zarządzania, zawiadywania własnymi sprawami w zakresie administracji publicznej, które dokonywane jest w sposób samodzielny i niezależny. Samodzielność nigdy jednak nie ma charakteru absolutnego, zawsze jest to samodzielność względna, która ma wyznaczone granice, które to granice wyznaczają obowiązujące przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Historyczne korzenie samorządu sięgają czasów starożytnych gdy rzymskie ustawy samorządowe tzw. Codex Julia Municipalis[1] stały się pierwowzorem późniejszych instytucji samorządowych. Samorząd, jako pojęcie prawne pojawił się dopiero w momencie, gdy stosunek panującego władcy absolutnego do własnych poddanych zaczął zmieniać się w stosunek o charakterze prawnym, gdy jednostka poza prawami prywatnymi zaczęła nabywać prawa publiczne, stając się w ten sposób podmiotem prawa. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z okresem Rewolucji Francuskiej z 1789 roku. Dopiero przejście od modelu państwa policyjnego do modelu państwa konstytucyjnego stworzyło podstawy pod nowoczesną wizję samorządu. Doszło do ukształtowania się dwóch głównych, odmiennych od siebie modeli samorządu i samorządności, pierwszy z gminą ukształtowaną na wzór praw naturalnych przyrodzonych człowiekowi jako jednostce oraz drugi model z gminą

[1] Zespół ustaw w Imperium Rzymskim w ramach przeprowadzonej przez Oktawiana Augusta (63 p.n.e. – 14 n.e.) dotyczące reformy życia społecznego i obyczajów.

podporządkowaną państwu, będącą częścią systemu państwa, lecz wykonującą zadania samodzielnie i niezależnie od państwa. Oba modele wywarły istotny wpływ na kształt rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach europejskich, stanowiąc jednocześnie podwaliny pod instytucje nowoczesnego samorządu terytorialnego u podstaw, którego leży idea udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji. Idea rozpowszechniła się w ustawodawstwie państw europejskich tak, że już pod koniec XIX wieku doszło do pełnego upowszechnienia się nowoczesnego modelu samorządu terytorialnego, który do dnia dzisiejszego kształtuje system zarządu lokalnego w Europie.

Również obecnie status prawny samorządu terytorialnego wyraża odrębność interesów społeczności lokalnej względem interesu ogólnospołecznego prezentowanego przez administracje rządową. Podział zadań publicznych między administrację rządową i samorządową, choć nie zawsze precyzyjny stanowi zasadniczą przesłankę istnienia samorządu terytorialnego, w konsekwencji czego jednostki samorządu terytorialnego traktowane są jako odrębne podmioty prawa, zarówno w sferze prawa administracyjnego jak i w sferze prawa cywilnego.

Obecny samorząd terytorialny w RP stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowych normowanych w przepisach Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku i ustrojowych ustawach samorządowych. Należy wskazać kilka cech konstytutywnych samorządu terytorialnego cech, które w sposób wyraźny formułują jego istotę i pozwalają na umiejscowienie go w systemie władzy publicznej. Do najistotniejszych należy zaliczyć: 1) korporacyjny charakter czyli istnienie wspólnoty mieszkańców zamieszkującej na wyodrębnionym administracyjnymi granicami terytorium, 2) odrębność interesów i potrzeb, które w żaden sposób nie mogą być utożsamiane z interesem ogólnopaństwowym czy ogólnospołecznym, 3) powoływanie przez wspomnianą wspólnotę swoich własnych organów przedstawicielskich, które mają realizować zadania wynikające z potrzeb tej wspólnoty, 4) posiadanie własnej osobowości prawnej, co wyodrębnia samorząd od państwa w aspekcie praw majątkowych, 5) procesy decyzyjne podejmowane są na podstawie i w granicach ustaw, 6) fakt dysponowania przez samorząd władztwem publicznym w stosunku do swoich mieszkańców, 7) działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Samorząd terytorialny tworzy lokalna społeczność zamieszkała na określonym, wyodrębnionym administracyjnymi granicami terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten jest tworem powołanym przez państwo w celu realizacji jego zadań. Istoty samorządności nie można jednak upatrywać w przeciwstawianiu interesów państwa, interesom lokalnej społeczności. Istnienia samorządu terytorialnego nie można rozpatrywać

w oderwaniu od instytucji państwa, partykularnych interesów wspólnot lokalnych nie można przeciwstawiać interesom państwa. Jednostki samorządu terytorialnego nie działają w opozycji do państwa, gdyż swoje istnienie wywodzą od państwa i wspólnie z nim starają się realizować zadania z zakresu administracji publicznej istotne dla obywateli, zaspokajając Nasze podstawowe, bieżące potrzeby związane z codzienna egzystencją w sferze publicznej.

Członkostwo w strukturze samorządu terytorialnego w żaden sposób nie jest zależne od aktywności lub też bierności, bądź nawet obojętności ze strony jednostki ludzkiej. Tak skonstruowany stosunek przynależności pociąga za sobą istotne konsekwencje zarówno po stronie obywateli jak i organów samorządowych. Mocą własnego oświadczenia woli nikt z Nas nie może odmówić przynależności do związku, z drugiej zaś strony organy samorządowe nie mogą Nas tej przynależności pozbawić lub z niej wykluczyć, zatem Nasza przynależność do wspólnoty samorządowej ma charakter przymusowy, a tylko od Nas zależy nasze bierne lub czynne w niej uczestnictwo. Powstały terytorialny związek samorządowy tworzy wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację, która z uwagi na to, że nie jest ona w stanie realizować swoich zadań in pleno, powołuje pochodzące z wyborów powszechnych organy wewnętrzne, które w imieniu i na rzecz wspólnoty wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, pozostając pod kontrolą społeczności lokalnej. Wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego terytorialnych struktur samorządowych jest przyznana im przez przepisy prawa - osobowość prawna, mająca charakter publicznoprawny i prywatnoprawny. Upodmiotowienie społeczności lokalnej jest zatem rozumiane nie socjologicznie, czy też politycznie, lecz przede wszystkim prawnie, przy czym to upodmiotowienie jest dokonane przez państwo w celu realizacji jego zadań.

Samorząd terytorialny stanowiąc wyodrębniony w strukturze państwa i jednocześnie powstały z mocy samego prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany jest do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, będąc przy tym równocześnie wyposażonym w materialne środki ułatwiające i umożliwiające mu realizację nałożonych na niego zadań. Dla zrozumienia jego istoty i znaczenia koniecznym jest podanie analizie doktrynalnych koncepcji samorządu i samorządności, przedstawienie jego podmiotowego i przedmiotowego znaczenia, a także konstytucyjnych oraz ustawowych podstaw funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, będących wyrazem realizacji zasad decentralizacji i pomocniczości.

1.2. Doktrynalne ujęcie pozycji samorządu terytorialnego w państwie

1.2.1. Koncepcja naturalistyczna - teoria wolnej gminy

Problematyka samorządowa pojawiła się w polskiej literaturze prawniczej już w XIX wieku[2]. Jednakże w okresie dwudziestolecia międzywojennego nabrała ona szczególnego znaczenia ze względu na rolę, jaką odgrywał samorząd w prawie pozytywnym oraz w strukturze administracji publicznej tego okresu[3]. W okresie międzywojennym w doktrynie istniał spór, który dotyczył zarówno istoty, jak również pojęcia samorządu terytorialnego, dyskusje dotyczyły przede wszystkim podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego, znaczenia ich osobowości prawnej, problematyki decentralizacji. Ponadto ogromne emocje wzbudzał podział zadań na własne i tzw. poruczone sprawy administracji rządowej. Polemika toczyła się także w kwestii politycznego znaczenia samorządu terytorialnego[4].

Wraz z odzyskaniem niepodległości przez RP w 1918 roku, bardzo duży wpływ na ustrój samorządu terytorialnego w Polsce miała spuścizna po państwach zaborczych. Dyskusja nad istotą samorządu terytorialnego w XIX i XX wieku przyczyniła się do rozwinięcia różnorodnych koncepcji, a także do pogłębienia analizy osobowości, oraz podmiotowości publicznoprawnej gminy[5]. Z braku wspólnych wizji i deklaracji odnośnie idei samorządu terytorialnego doszło do wykształcenia się dwóch, a nawet trzech teorii dotyczących sposobu rozumienia i zapatrywania się na zjawisko samorządu terytorialnego[6]. Należy do nich zaliczyć: po pierwsze, teorię naturalnego prawa gminy do samorządu, po drugie państwową teorię samorządu, po trzecie teorie polityczną, czyli tzw. model pośredni państwowo-naturalnego prawa do samorządu.

Wśród wielu opracowań na plan pierwszy wysuwają się koncepcje reprezentowane przez T. Bigo, J. Panejkę, a także H. Dembińskiego, którzy opierali swoje teorie dotyczące samorządu na analizie prawa funkcjonującego w państwie burżuazyjnym, a także na analizie struktury formalnej ówczesnej administracji. Byli oni zgodni co do kwestii, że samorząd stanowi formę administracji zdecentralizowanej przejawiającej się w sprawowaniu administracji państwowej (publicznej). Za kryterium pozwalającym uznać konkretną działalność za mieszczącą się w ramach administracji publicznej prezentowani przedstawiciele

[2] A. Okolski, Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego Królestwie Polskim, Warszawa 1980, s. 427 i n.
[3] T. Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji, [w:] J. Starościak (red.), System prawa administracyjnego, t. I Wrocław - Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977, s. 333.
[4] E. Nowacka, Spór o pojęcie samorządu w doktrynie okresu międzywojennego, ST 1992, Nr 4, s. 3 i nast.
[5] M. Kruszewska-Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy, Lublin 2009, s. 15-16.
[6] K. Sikora, Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Radom 2010, s. 52.

doktryny uważali zaś formę działania, a nie kategorię spraw załatwianych przez tę administrację[7].

W koncepcji naturalnego prawa gminy do samorządu, akcentowano przyrodzone i niezbywalne prawo społeczności lokalnych do samorządu, które wynikać miało z prawa natury. Gmina stanowiła pierwotną, istniejącą przed państwem formę organizowania się ludzi. Państwo jako struktura młodsza późniejsza, powstawało dopiero w wyniku łączenia się gmin. Przedmiotowa teoria była konsekwencją rozprzestrzeniających się w XIX-wiecznej Europie, dążeń wolnościowych[8]. U podstaw tej teorii istniało założenie umiejscowienia gminy w pozycji równorzędnej w stosunku do państwa, przeciwstawiając porządek prawny państwa porządkowi prawnemu gminy. Zwolennicy tej koncepcji utrzymywali, że gmina jest zupełnie odrębnym od państwa podmiotem prawa, który funkcjonuje poza państwowym porządkiem prawnym[9]. Początków prawnonaturalnej teorii samorządu należy szukać w czasach Wielkiej Rewolucji Francuskiej, gdyż szczególnego brzmienia nabrała idea tzw. „*pouvoir municipal et communal*", czyli tzw. czwartej władzy w państwie – władzy samorządowej, która w prawie pozytywnym po raz pierwszy pojawiła się w ustawie z dnia 14 grudnia 1789 roku, w której treści znaleźć można sformułowania stanowiące o przenoszeniu indywidualnych praw jednostek ludzkich na powstające zrzeszenia gminne[10]. „Gmina jako władza lokalna w zakresie swoich własnych spraw takich jak: wolne wybory organów, pobieranie podatków, prawo do majątku komunalnego stanowić miała czwartą władzę w państwie obok trzech pozostałych: władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Takie postrzeganie gminy wynikało z faktów historycznych, uznawano bowiem, iż gmina jako władza lokalna jest formą organizacji społeczeństwa wcześniejszą niż samo państwo. Jest formą pierwotną w stosunku do państwa i poprzedzała powstanie państwa"[11]. Na mocy posiadanej władzy gmina miała prawo do samodzielnego bytu, również prawo zupełnej swobody w oznaczonym zakresie działania, prawo zarządzania swymi własnymi sprawami bez mieszania się państwa w jej sferę. W wyniku uznania naturalnego prawa gminy ukształtowana została nauka „o wolności gmin" w myśl której, gmina jest tworem starszym od państwa, gdyż państwo jest właściwie federacją gmin - wobec tego nie gminy od państwa, ale państwo od gmin może wywodzić swoje prawa. „Ponieważ gminy są instytucją równą państwu, państwo nie może stworzyć prawdziwej gminy,

[7] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 38.
[8] M. Kruszewska-Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy…., s. 15.
[9] A. Gill, Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej, ST 1999, nr 11, s. 3.
[10] Tamże, s. 3-4.
[11] S. Wykrętowicz, Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej [w:] S. Wykrętowicz (red.), Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania, Poznań 2001. s. 51.

która musi posiadać swoją własną drogę samodzielnego rozwoju. Państwo istnieje dla gmin, a nie gminy dla państwa”[12]. Otto von Gierke uważał, że gmina miała być osobą prawną i jako twór naturalny posiada w równym stopniu z jednostką ludzką własne, niezmienne, nienaruszalne przez państwo prawa[13]. Istotą jednostki samorządowej miało być załatwianie własnych, niezmiennych spraw wynikających z natury gminy. W ten sposób miało dojść do wykształcenia się tzw. własnego zakresu działania gminy, zupełnie nietykalnego ze strony państwa. Gwarancją nietykalności spraw gminy miało być istnienie wyższych związków samorządu terytorialnego sprawujących jednocześnie nadzór nad działalnością gminy oraz prawo zwracania się do trybunałów administracyjnych w kwestiach spornych[14].

Propagowano trzy podstawy ustroju gminnego: po pierwsze - zarządzanie własnymi sprawami odrębnymi ze swej istoty od spraw państwowych, po drugie - gminy miały być podmiotami prawnymi, osobami prawnymi niezależnymi od państwa, a pogwałcenie tych praw przyrodzonych stanowiłoby bezprawne ingerencje państwa, po trzecie - urzędnicy gminni nie byli urzędnikami państwowymi lecz gminy, czyli jak mówiono społeczeństwa[15]. Przyznając rację przedstawicielom szkoły liberalnej w odniesieniu do założeń sformułowanych w punkcie pierwszym i trzecim nie można jednak zgodzić się z założeniem, że gminy są osobami prawnymi niezależnymi od państwa. W demokratycznym państwie prawnym gmina nie istnieje obok państwa, niezależnie od państwa, lecz jest w rzeczywistości jego integralną częścią[16].

W ujęciu prawnonaturalnym gmina miała posiadać sferę swoich własnych spraw niejako na podobieństwo prywatnych spraw jednostek ludzkich. W zakresie wykonywania swoich zadań gmina miała mieć także możliwość stosowania sankcji prawnych celem egzekwowania swoich praw. Jedynie w zakresie zadań zleconych gmina mogła podlegać państwu, a co więcej organy gminy wykonując takie zadania miały występować jako organy państwa[17].

Poglądy przeciwstawiające gminę państwu dominowały zwłaszcza w I połowie XIX wieku, nie były one w ówczesnym czasie czymś zupełnie wyjątkowym. Czołowym hasłem tamtego okresu skierowanym przeciwko absolutyzmowi było hasło: „wolne gminy podstawą wolnych państw”. Przytaczając słowa M. Jaworskiego: „wolność gminy tak szumnie głoszona

[12] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934, przedruk Warszawa 1990, s. 78-79.
[13] R. Kmieciak, Geneza istota i zadania samorządu, Poznań 1996, s. 4.
[14] A. Gill, Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej….., s. 3.
[15] B. Wasiutyński, Samorząd. Teoria samorządu. Ustrój samorządowy Anglii i Francji. Notatki z wykładów Prof. Wasiutyńskiego, nakładem Koła Prawników i Ekonomistów, Stowarzyszenie Studentów Uniwersytetu Poznańskiego, Poznań 1924 , s. 22-23.
[16] M. Kruszewska-Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy…., s. 17.
[17] S. Wykrętowicz, Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej ….., s. 52.

służyć miała z jednej strony jako środek do walki obywateli z absolutyzmem, z drugiej strony stanowić miała uzewnętrznianie się tendencji pragnących demokratyzacji społeczeństwa”[18]. Idea „pouvoir municipal” została zarzucona we Francji za czasów Napoleona, to jednak sama myśl nie zanikła. Przedostała się do innych krajów europejskich np. do Belgii, aby tam znaleźć podatny grunt i odżyć jako jedna z głównych zasad Konstytucji Belgii z dnia 7 lutego 1831 roku[19]. W jej treści znalazły się regulacje prawne stanowiące o gminie jako czwartej władzy w państwie. Uznano ją za integralną część systemu administracji publicznej, co oznaczało w praktyce podział administracji na dwie samodzielne struktury: administrację rządową zhierarchizowaną i zcentralizowaną oraz lokalną administrację samorządową zorganizowaną na szczeblu gminy. Wiązało się to z przyjęciem postulatu, że gmina jest tworem prawa państwowego, ma swoje umocowanie do działania w tym prawa, a prawo społeczności lokalnej do decydowania o swoich sprawach nie jest tylko prawem naturalnym, lecz ma również swoje podstawy w prawie państwowym[20]. Koncepcja konstytucjonalizmu belgijskiego znalazła swój wyraz w niemieckiej szkole liberalnej, gdzie Carl von Rotteck utrzymywał, że gmina jako „twór” jest wcześniejsza od państwa, natomiast samo państwo rodziło się jako federacja gmin, dlatego to państwo od gminy, a nie gmina od państwa może wywodzić swoje prawa[21].

W Polsce najwybitniejszym przedstawicielem teorii prawnonaturalnej był A. Kroński, który uważał, że gmina nie jest wytworem prawa pozytywnego, czyli państwowego, jest „wytworem naturalnego biegu rzeczy”, czyli kategorią prawa naturalnego[22]. Stając na gruncie teorii naturalistyczno-prawnej A. Kroński twierdził, że: „samorząd oznacza samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych. Samorząd jest granicą wszechwładztwa państwowego”[23]. Nie był on jednak zwolennikiem tzw. czystej teorii prawa natury. Uważał, że nie można uznać za słuszną teorii, która przeciwstawia samorząd państwu jako czynnik od niego niezależny. Jego zdaniem gmina nie była wytworem prawa, lecz powstaje z naturalnego biegu rzeczy, a podstawowym błędem teorii państwowej było to, że nie uwzględniała tzw. momentu psychologicznego[24]. „Akt prawodawczy - jak twierdził organizujący wolę zbiorową mieszkańców jest tylko jednym z warunków powstania gminy – jednym, ale nigdy nie jedynym i wystarczającym. Musi, bowiem istnieć wola, chęć samych

[18] W. L. Jaworski, Nauka prawa administracyjnego, Warszawa 1924, s. 140.
[19] A. Gill, Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej…., s. 3.
[20] K. Sikora, Samorząd terytorialny - Geneza, [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 141-142.
[21] J. Staryszak, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931, s. 18-19.
[22] A. Kroński, Teoria samorządu terytorialnego, Warszawa 1932, przedruk Warszawa 1990, s. 5.
[23] Tamże, s. 8.
[24] Tamże, s. 23.

mieszkańców danego terytorium zainteresowania się swoimi sprawami i wspólnego decydowania o nich"[25].

Zwolennicy koncepcji naturalnego prawa gminy, uznawali jej prawa jako naturalne, które nie mogą być przez państwo kwestionowane, czy też naruszane, dlatego gmina musiała mieć pewien zakres spraw z natury do niej przynależnych, związanych z nią i określanych mianem własnych. Takie rozumienie roli gminy skutkowało traktowaniem jej jako podmiotu władzy publicznej, konstrukcji starszej od państwa i posiadającej w stosunku do niego prawa podmiotowe. Gwarantowało to gminom możliwość samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi o lokalnym znaczeniu[26].

Teoria naturalistyczna nie była do pogodzenia z powszechnie akceptowaną zasadą unitarności państwa oraz zasadą poszanowania porządku publicznego, dlatego też jej hasła szybko przeszły do historii. Wywarła ona jednak bardzo duży wpływ na rozwój myśli teoretycznej o samorządzie jako formie zdecentralizowanej władzy państwowej[27]. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja naturalistyczna przyczyniła się w znacznym stopniu do określenia praw gminy jako podmiotu w zakresie prawa prywatnego i władzy publicznej, a także do zarysowania koncepcji jej osobowości prawnej[28]. Aktualnie w demokratycznym państwie prawnym samorząd terytorialny nie istnieje obok państwa, nie jest od niego niezależny , lecz w rzeczywistości jest jego integralna częścią.

Pewne namiastki teorii o naturalnym prawie do gminy odnaleźć można również współcześnie[29], choćby w treści skargi konstytucyjnej w sprawie K 3/96[30] złożonej do Trybunału Konstytucyjnego w 1996 roku, dotyczącej Rady Miejskiej w Zielonej Górze. Wnioskodawca wyraził w niej pogląd, że gmina nie jest dziełem ustawodawcy, zatem ustawodawca nie ma do gminy z tego tytułu żadnych praw. W orzeczeniu TK z dnia 30 października 1996 roku uznano, że aczkolwiek rzeczywiście gmina ma istotę osobową i źródłem jej podmiotowości prawnej jest istniejąca między mieszkańcami wspólnotowość, to jednak ustawa gwarantuje samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy publicznej. Ponadto swoją część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw, a na realizację zadań zleconych gmina otrzymuje odpowiednie środki z budżetu państwa.

[25] A. Kroński, Teoria samorządu terytorialnego…, s. 8.
[26] M. Stahl, Zasady organizacji i działania administracji publicznej, Warszawa 1991, s. 49.
[27] S. Wykrętowicz, Samorząd jako wykaz demokracji obywatelskiej …, s. 18
[28] M. Zdyb, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym, Lublin 1993, s. 16
[29] M. Kruszewska-Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy…, s. 18
[30] OTK ZU z 1996 r., nr 5 poz. 41.

Na gruncie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku[31] ustawodawca stwierdza, że źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego są pozytywne unormowania prawne[32]. Podniósł to również Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z dnia 27 września 1994 roku, W 10/93[33] orzekł, że 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, a tym samym odmówił mu władzy suwerennej o innym niż prawo stanowione przez to państwo źródle władzy publicznej.

Reasumując naturalistyczna koncepcja samorządu terytorialnego ze względu na przyjęte w niej założenia okazała się nie do przyjęcia w swoim pełnym wymiarze. Należy jednak zwrócić uwagę, że podczas dyskusji w latach osiemdziesiątych XX wieku nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym wracano do idei umiarkowanej nazywanej powszechnie teorią naturalno-państwową, ponieważ powstała ona w wyniku konfrontacji teorii naturalnej z państwową teorią samorządu.

1.2.2. Państwowa koncepcja samorządu terytorialnego

Równie istotną koncepcją powstałą w drugiej połowie XIX wieku była tzw. państwowa teoria samorządu terytorialnego, według której samorząd terytorialny wywodził swój charakter od państwa. Gmina stanowiła instytucję państwa, podporządkowaną i realizującą jego funkcje. Teoria państwowa nie przeciwstawiała samorządu państwu, lecz traktowała go jako personifikację państwa, które stwarza podstawy i ramy prawne dla funkcjonowania samorządu. Głównym reprezentantem tej teorii był J. Panejko, który definiował samorząd: „jako organ państwa powołany do wykonywania ustawowo określonej części administracji państwowej”[34], odrzucając prawno-naturalne definiowanie samorządu terytorialnego i uznając za nieistotne dla pojęcia samorządu terytorialnego zagadnienie osobowości publicznoprawnej[35]. Jego zdaniem „osobowość prawna jednostek samorządowych tylko wtedy mogłaby stanowić wewnętrzną istotę samorządu, gdybyśmy uznali w samorządzie odrębne od państwa jednostki z własnymi, od państwa nie pochodzącymi prerogatywami zwierzchnimi. Takiego jednak prawnego ujęcia

[31] Dz. U. nr 78, poz. 483.
[32] M. Kruszewska-Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy…., s. 18
[33] OTK z 1994 r., cz. II poz. 46.
[34] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934, przedruk Warszawa 1990, s. 106.
[35] Tamże, s. 133.

samorządu państwo współczesne nie dopuszcza”[36]. J. Panejko w swoich poglądach na relacje samorząd-państwo, na plan pierwszy wysuwał dwa elementy: wykonywanie administracji państwowej i decentralizację. Państwo miało sprawować władzę bezpośrednio przez własne organy, lecz mogło również część tej władzy przekazać pewnym grupom społecznym, które stanowiły odrębne podmioty wyposażone w pewne uprawnienia i wchodzące z państwem w relacje prawne. Punktem wyjścia prezentowanej teorii było stwierdzenie: „iż w sferze prawa publicznego nie ma równorzędnych podmiotów prawnych, istnieje tam tylko jeden podmiot, a jest nim państwo. Państwu nie można przeciwstawiać osób fizycznych, ani prawnych a szczególnie jednostek samorządowych jako podmiotów prawa publicznego”[37]. Prezentowany autor uważał że „jedyną cechą wspólną administracji samorządowej i rządowej jest wykonywanie imperium państwowego, cechą zaś odróżniającą oba rodzaje administracji jest moment formalno- organizacyjny: niezależność hierarchiczna i samodzielność w granicach ustaw samorządu”[38]. Z pierwsze elementu materialnego wynikać miało sprawowanie władzy zwierzchniej – czyli tzw. imperium, zaś z elementu drugiego formalno-organizacyjnego, miała wypływać prawna niezawisłość i samodzielność jednostek samorządowych[39].

W państwowej teorii, samorząd terytorialny uznawany był za formę wykonywania administracji publicznej. Zwolennicy tej koncepcji nie dopuszczali możliwości uniezależnienia się gminy od państwa i prawa stanowionego przez to państwo. Nie mogło być mowy o niezależnym porządku prawnym gminy, bowiem byłoby to sprzeczne z zasadą suwerenności władzy państwowej[40]. Stali również na stanowisku jednolitości władzy państwowej stanowczo odrzucając koncepcje o szczególnym charakterze i szczególnym znaczeniu spraw przynależnych samorządowi. Kwestionowali również zasadność podziału zadań samorządu na własne i zlecone przez państwo[41].

Zdaniem J. Panejki samorząd był tworzony w celu załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa[42]. Określenie takie nie dawało jednak możliwości ograniczenia w sposób niewątpliwy sfer administracji rządowej i samorządowej. W związku z tym konieczne było uzupełnienie kryteriów różnicujących te dwie sfery działania. Pomocne w tym okazały się jedynie elementy organizacyjne, bowiem podczas gdy administracja rządowa opierała się na systemie hierarchicznym zorganizowanej biurokracji,

[36] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego…., s. 87.
[37] Tamże, s. 98.
[38] J. Panejko, Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnym pojęcia samorządu, ST 1995, Nr 3-4,
[39] M. Kotulski, Pojęcie i istota samorządu terytorialnego, ST 2000, Nr 1-2, s. 83.
[40] A. Gill, Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej, ST 1999, nr 11, s. 4.
[41] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 55-56.
[42] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego…., s. 106.

to administracja samorządowa wykonywana była przez miejscowe organy, nie pozostające w żadnym hierarchicznym stosunku do jakichkolwiek organów. Dla prawnego pojęcia samorządu, było obojętne czy samodzielna jednostka administracyjna była ustawowo rozumiana jako korporacja prawna, czy przedstawia tylko związek kolektywny bez osobowości prawnej. Organy samorządowe miały przymiot samodzielności, gdyż działały jedynie na podstawie ustawy i nie podlegały służbowo władzom rządowym, zatem nie były zobowiązane realizować ich polecenia służbowe[43]. J. Panejko uważał, że samodzielność stanowi istotę decentralizacji administracji państwowej. Jedynie w takim ujęciu samorząd można uznać za jedyną z form decentralizacji[44]. Ponadto odmawiał samorządowi przymiotu osobowości publicznoprawnej, uważając, że tzw. osobowość publicznoprawna nie może być źródłem dla wykonywania funkcji publicznej oraz że nie można z niej wyprowadzić żadnych wniosków co do odrębnej od państwa podmiotowości danych instytucji. Podstawą prawną dla wykonywania władzy zwierzchniej może być tylko kompetencyjna norma prawna[45]. Tylko istnienie takiej normy uzasadniało przekształcenie osoby prywatnoprawnej w publicznoprawną, bowiem jedynie przepisy ustawy kształtujące władzę zwierzchnią nad osobą prawa prywatnego decydowały o nabyciu osobowości w sferze prawa publicznego. Osobowość ta nie miała jednak wpływu na byt samorządu[46]. Zdaniem J. Panejki organy administracji państwowej mogły mieć przyznaną osobowość prawną lub nie, co było rzeczą obojętną dla wykonywania władzy państwowej, ponieważ ktokolwiek tę władzę wykonywał zawsze czynił to tylko w imieniu państwa[47]. Jeżeli jednak przepisy prawne uznały jednostki samorządu terytorialnego za osoby prawne to była to osobowość jedynie prywatnoprawna, gdyż określała majątkową zdolność prawną tych jednostek. Ponadto przemawiał za tym ujęciem również brak konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego względem państwa, skoro obowiązkiem samorządu było wykonywanie części administracji państwowej w charakterze organów państwowych[48].

Podobnie istotę samorządu pojmował M. Jaroszyński, zdaniem którego samorząd był „instytucja niewątpliwie państwowa", gdyż według klasycznego trójpodziału władzy samorząd nie był ani władzą ustawodawcza, ani władzą sądowniczą[49]. Zdaniem M. Jaroszyńskiego poza

[43] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 39.
[44] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego…., s. 96.
[45] Tamże, s. 110.
[46] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 40.
[47] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego…., s. 118.
[48] Tamże, s. 116 i 127.
[49] M. Jaroszyński, Zagadnienie samorządu, Londyn 1942, s. 5, Tenże: Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, Warszawa 1936, s. 6 i s. 16.

państwem nie ma miejsca na samorząd, bowiem poza państwem nie ma zadań publicznych, które ten samorząd mógłby realizować. Natomiast w ramach państwa jest miejsce dla samorządu, dlatego musi on stać się rzeczywistym organem państwa. Określenie samorządu jako zdecentralizowanej administracji państwowej oddaje w pełni jego istotę[50]. Samorząd był swoistą odmianą administracji publicznej, brak było widocznych sprzeczności interesów między władzą centralną, a samorządową, gdyż obie administracje były jednorodzajowe, obie podpadały pod wspólne określenie - administracji państwowej, czyli publicznej[51]. M. Jaroszyński uważał, że „samorząd terytorialny zmierza do związania obywatela z państwem. Stanowi on ogniwo pośrednie między państwem jako organizacją polityczną najwyższego rzędu, a jednostką. Państwo, które postąpiłoby wbrew przytoczonej zasadzie musi osłabić się, gdyż albo zrewolucjonizowałoby swoich obywateli albo pogrążyłoby ich w obojętnym na losy państwa marazmie”[52]. „Samorząd stanowi podstawową formę organizacji wewnętrznego życia państwowego i jedno z najważniejszych ogniw w mechanizmie wewnętrznego zarządzania państwem”.[53] Ponadto zdaniem M. Jaroszyńskiego: „poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie samym, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa (nie rządu)”[54]. „Dla określenia istoty danej instytucji prawnej nie jest bynajmniej rzeczą konieczną nazwanie jej tak expressis verbis w ustawie. Cały szereg ustaw nie daje np. definicji gminy i nie stwierdza wyraźnie, przez nazwanie, jej charakteru korporacji prawa publicznego”[55].

Zdaniem M. Jaroszyńskiego istotne były dwie zasadnicze cechy samorządu: po pierwsze uniezależnienie się w określonych prawem granicach czynników lokalnych od organów centralnych, przez co przeciwdziała się nadmiernej centralizacji, po wtóre samorząd w swojej organizacji uwzględnia w najszerszej mierze czynnik obywatelski, powołując go do decydowania o sprawach publicznych, co jest najlepszym hamulcem nadmiernego biurokratyzmu Samorząd miał być odmianą administracji publicznej przez którą najlepiej i najskuteczniej urzeczywistniała się idea decentralizacji[56].

[50] M. Jaroszyński, Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, Warszawa 1936, s. 7-8.
[51] M. Jaroszyński, Zagadnienia samorządu, Londyn 1942, przedruk fragmentów PiP 1974, Nr 6, s. 15.
[52] M. Jaroszyński, Naprawa ustroju państwa a samorząd, Samorząd 1930, Nr 47, s. 3.
[53] M. Jaroszyński, Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny i wnioski do reformy, Warszawa [b.r.], s. 5.
[54] M. Jaroszyński, Rozważania ideologiczne i programowe …, s. 7.
[55] M. Jaroszyński, Przegląd Ustawodawstwa. Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, ST 1932, z. 1- 2, s. 123.
[56] M. Jaroszyński, Rozważania ideologiczne i programowe…, s. 8.

Większość teoretyków w swoich rozważaniach odwołuje się do pojęcia samorządu H. Kelsena, jako pełnej formy decentralizacji istniejącej tam, gdzie normy lokalne wytworzone przez dany organ są ostateczne, co oznacza, iż nie można ich znieść lub zastąpić przez normę centralną[57]. Jednakże zdaniem T. Bigo decentralizacja jest pojęciem szerszym od pojęcia samorządu. Decentralizacja jest to system administracji, w którym podmioty administracyjne mają samodzielność w stosunku do władzy centralnej. Samorząd jest jedynie typem decentralizacji[58].

Państwowa teoria samorządu uznawała, że samorząd jest wyłącznie formą wykonywania administracji publicznej, a swój byt prawny opiera o państwowy porządek prawny. O tym, że samorząd administruje sprawami państwowymi świadczyło to że gdy organ samorządu nie wypełni swoich zadań to ostatecznie ciężar ich wypełnienia, czyli zaspokojenia potrzeb społecznych, spoczął by na państwie. Zwolennicy państwowej teorii samorządu wskazywali jednoznacznie na bezużyteczność posługiwania się argumentem jakoby to gmina czyli samorząd terytorialny była tworem wcześniejszym od państwa[59].

W ramach państwowej teorii samorządu terytorialnego doszło do wykształcenia się dwóch jej odmian: koncepcji „umiarkowanej" oraz koncepcji „ortodoksyjnej"[60]. Elementem który najbardziej różnicuje obie koncepcje jest odmienne spojrzenie na podmiot administracji samorządowej. Przedstawiciele koncepcji umiarkowanej zgodnie podnosili, że podmiotem administracji samorządowej są grupy społeczne wyposażone w osobowość prawną. Gmina wykonując zadania z zakresu administracji publicznej realizowała własne prawa podmiotowe, z którymi ściśle związane były obowiązki ciążące na członkach związku. Związek samorządowy mógł wymuszać wykonywanie obowiązku posługując się w tym celu przymusem administracyjnym. Podmiotowość prawna gminy została podniesiona do rangi cechy, która miała decydować o istocie samorządu[61].

W Polsce najwybitniejszym przedstawicielem koncepcji umiarkowanej w nauce prawa administracyjnego był T. Bigo, który uważał, że: „pozycja ustrojowa samorządu związana jest z dualizmem prawa, ponieważ zagadnienie związków publicznoprawnych jest niejako podporządkowane problemowi podziału prawa na publiczne i prywatne. Przyznanie gminie pewnych praw podmiotowych wiązać się miało z perspektywą pewnej sfery wolności dla samorządu terytorialnego (…) gmina ma cały szereg praw podmiotowych, które umożliwiają

[57] H. Kelsen, Allgemeine Staatlehre, Berlin 1925, s. 163-175.
[58] T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 82 i nast.
[59] Tamże, s. 125.
[60] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 56.
[61] Tamże, s. 57.

jej zawiadywanie pewnymi sprawami administracji publicznej według swojego uznania”[62]. Podobnie wypowiadał się R. Longschamps de Berier twierdząc, że: „prawo podmiotowe to obroniona przez porządek prawny możliwość zaspokajania swojego określonego interesu zgodnie ze swoja wolą lub z wolą swojego prawnie ustanowionego zastępcy”[63].

Innego zdania byli przedstawiciele koncepcji ortodoksyjnej koncepcji, których zdaniem podmiotem administracji samorządowej było państwo. Samorząd miał być instytucją powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej. W państwie wszystkie sprawy publiczne były jednocześnie sprawami państwowymi, zatem obie administracje – rządowa i samorządową, tworzą jedną administrację publiczną, nie ma między nimi żadnej różnicy materialnoprawnej, a istnieć mogą jedynie różnice formalne, czy organizacyjne[64]. Głównym założeniem tzw. koncepcji ortodoksyjnej było przekonanie, że osobowość prawna nie jest konstytucyjną cechą samorządu. J. Panejko utrzymywał że: „osobowość jednostek samorządu tylko wtedy mogłaby stanowić wewnętrzną istotę samorządu gdyby doszło do uznania, że w samorządzie istnieją odmienne od państwa jednostki z własnymi niepochodzącymi od państwa prerogatywami zwierzchnimi”[65]. Przeciwko takiemu stanowisku krytycznie wypowiadał się T. Bigo replikując, że „przyznanie jednostkom samorządowym osobowości prawnej ma miejsce nie dlatego, że są one suwerennymi organizacjami, lecz dlatego że są podmiotami praw publicznych”[66]. Jednostka samorządowa nie będąc podmiotem prawa publicznego nie realizuje własnych praw, które mogłaby przeciwstawiać państwu. Wykonując funkcje władcze samorząd wykonuje nie swoje, lecz obce prawa, które mogą być mu w każdej chwili odebrane[67]. Zdaniem zwolenników koncepcji ortodoksyjnej różnic między administracją rządową i samorządową należało szukać wyłącznie w sferze organizacyjnej. Administracja samorządowa niepozostająca w stosunku podporządkowania wobec centrum miała być przeciwieństwem zhierarchizowanej administracji rządowej. Ustrój jednostki samorządowej miał tutaj drugorzędne znaczenie, istotna była samodzielność jednostki. Zatem prawne wyodrębnienie nie było jedynym sposobem zapewnienia samodzielności jednostce samorządowej. Nadanie jej osobowości prawnej stało się w tej sytuacji kwestią celowości[68].

Teoria państwowa samorządu podkreślając, że samorząd to zdecentralizowana forma administracji publicznej wskazywała na granice władzy samorządowej. Nie ma i nie może

[62] T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 142.
[63] R. Longschamps de Berier, Studia nad istotą osoby prawnej, Lwów 1911, s. 104.
[64] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 58.
[65] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934, przedruk Warszawa 1990, s. 87.
[66] T. Bigo, Związki publiczno-prawne…, s. 129.
[67] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego…, s. 93-94.
[68] J. Staryszak, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931, s. 38 i nast.

dojść do sytuacji, w której samorząd zastąpi administrację rządową są bowiem pewne kategorie spraw np. obronność, sprawy zagraniczne, mogą być wykonywane tylko przez administracje rządową, zatem nikt ani nic nie może jej w tym zastąpić. Przedmiotem delegacji ustawowej dla samorządu do działania nie są te zadania, które mogłyby w jakimś stopniu stanowić zagrożenie dla państwa. Widać wyraźnie, że istnieją pewne granice przedmiotowego zakresu zadań samorządu i nie mogą być one przekroczone. W tym to właśnie celu wprowadził ustawodawca nadzór nad samorządem terytorialnym, który odnosić się miał tnie tylko do badania legalności, czyli zgodności z prawem działań samorządu ale również do stwierdzania czy zadania realizowane przez samorząd są dokonywane zgodnie z ustawą i całym porządkiem prawnym[69].

1.2.3. Polityczne ujęcie samorządu terytorialnego

Trzecią teorią dotycząca istoty samorządu terytorialnego jest naturalno-państwowa teoria samorządu tzw. teoria polityczna, do której ukształtowania doprowadziła wzajemna konfrontacja koncepcji naturalistycznej oraz państwowej. Jednym z czołowych reprezentantów tej teorii w okresie międzywojennym był A. Kroński, który przeciwstawiał się panującej w polskiej doktrynie teorii sprowadzającej samorząd terytorialny do formy decentralizacji i widzącej w nim tylko jedno z ramion administracji państwowej"[70]. Jego zdaniem zaakceptowanie założeń teorii państwowej prowadziłoby do tego, że: „samorząd byłby tylko etapem zespolenia jednostki ze zbiorowością państwową i zniknąłby jednocześnie z rozwojem demokracji.(…) Jeżeli W. Jellinek nazywa samorząd administracją państwową wykonywaną przez zainteresowanych (…) a nie przez urzędników państwowych, to należy to rozumieć w tym sensie, że państwo powstrzymuje się od działań w sferze interesów miejscowych, zarezerwowanej dla inicjatywy bezpośrednio zainteresowanych[71]. Podobne stanowisko reprezentował K. Krzeczkowski, który twierdzi że: „zwężenie roli samorządu do funkcji administracji państwowej jest zahamowaniem jego najistotniejszych, samodzielnych czynności jakie samorząd powinien podejmować w zbiorowym interesie, dla tej działalności samorząd posiada najlepsze kompetencje, ponieważ jest istotnym i jedynym podmiotem odpowiedzialnym we wszystkich dziedzinach polityki lokalnej. Zadaniem samorządu jest

[69] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 58.
[70] A. Kroński, Teorja samorządu terytorjalnego, Warszawa 1932, s. 23.
[71] Tamże, s. 23.

bronienie lokalnych spraw także przed sprawami ogólniejszymi- państwowymi[72]. Obaj autorzy akcentowali podmiotowy charakter samorządu terytorialnego.

Także T. Bigo podkreślał istotną rolę czynnika obywatelskiego jako kryterium wyodrębnienia spośród innych typów decentralizacji. Stał on na stanowisku, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej zorganizowaną w ten sposób, iż samodzielnymi podmiotami administracji są korporacje powołane przez ustawę. Członkowie korporacji realizują zadania administracji publicznej w granicach ustawowego zakresu działania, przy pomocy ustanowionych przez siebie organów. Korporacyjność podmiotów administracji jest istotną cechą decentralizacji nazwanej samorządem[73].

Koncepcja naturalno – państwowa samorządu terytorialnego, powstała głównie na gruncie doświadczeń angielskich, odmiennych w tej dziedzinie od krajów Europy kontynentalnej, albowiem ewolucja systemu angielskiego skierowała się w stronę modelu dekoncentracji władzy publicznej, a nie decentralizacji jak to miało miejsce np. we Francji[74]. Dekoncentracja i decentralizacja to dwa różne systemy organizacji administracji publicznej, na co zwracał uwagę T. Bigo: „w przypadku decentralizacji – podmioty administrujące mają samodzielność działania względem władzy centralnej, natomiast w systemie dekoncentracji o takiej samodzielności nie może być mowy. Urzędy niższego szczebla są podporządkowane urzędom wyższym w tym sensie, iż akty przez nie wydawane ani nie są ostateczne, ani nie są samodzielne". W takim systemie gmina staje się najniższym ogniwem administracji rządowej, a przestaje być w istocie jednostką samorządową[75]. Zwolennicy koncepcji politycznej samorządu starali się dowieść, że pojęcie samorządu jest kategorią polityczną, z której nie da się wyprowadzić żadnych praw, bądź reguł. Według R. von Gneista - istotnym czynnikiem nadającym gminie charakter samorządowy nie jest jej niezależność hierarchiczna od władzy centralnej, ale udział w składzie osobowym organów lokalnych urzędników honorowych czyli takich, którzy nie będą pobierać pensji za pełnienie swoich funkcji i będą w pełni niezależni w swoich działaniach od centralnej administracji rządowej. Zdaniem zwolenników tej teorii tylko tacy urzędnicy mogą sprawnie i prawdziwie bronić interesów lokalnych społeczności. R. von Gneist dowodził, że rady miejskie, rady hrabstw w Anglii są ciałami samorządowymi

[72] K. Krzeczkowski, Gmina jako podmiot polityki komunalnej, (odbitka nr 3 kwartalnika „Samorząd Terytorialny), Warszawa 1938, s. 30-31.
[73] T. Bigo, Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym. Odczyt wygłoszony w Polskim Towarzystwie Prawniczym dnia 30 marca 1928 we Lwowie, Lwów 1928, s. 18.
[74] S. Wykrętowicz, Samorząd jako wyraz demokracji …, s. 56.
[75] T. Bigo, Związki publiczno-prawne…, s. 122.

nie z powodu tego, iż pochodziły one z wyborów, lecz dlatego że w ich składzie znajdowali się urzędnicy honorowi niezależni od administracji rządowej[76].

Na gruncie polskim reprezentantem omawianej koncepcji był H. Dembiński, który posługując się metodą dogmatyczno-socjologiczną widział w samorządzie podmiot polityczny. Jego zdaniem osobowość publicznoprawna samorządu była ideologicznym tworem charakteryzującym się posiadaniem swoich własnych odrębnych interesów. W wyniku czego dochodzi do zależności między osobowością publicznoprawną samorządu, a charakterem administracji samorządowej jako udziału lokalnie określonej grupy społecznej w administracji państwowej. Przetwarzanie decentralizacji i organu zdecentralizowanego w prawo podmiotowe i osobę publiczną jest charakterystyczne dla takiego układu społecznego, gdzie grupa sprawująca zdecentralizowaną administrację lokalną, przeciwstawia się grupie dzierżącej centrum władztwa politycznego, swymi odrębnymi lub wręcz wrogimi interesami w stosunku do tej centralnej grupy[77]. Autor wypowiadał się jako przeciwnik pojmowania samorządu jako kwalifikowanej formy decentralizacji. Jego zdaniem prawo pozytywne nie daje podstawy do przeprowadzenia takiego zróżnicowania, w szczególności na mniej lub bardziej pełne formy zdecentralizowania. Twierdził, że: „samorząd jest obracającym się w granicach ustalonego przez nas maximum i minimum zdecentralizowania danego organu w sprawowaniu przez niego administracji. Forma prawna jego jest nic więcej jak zdecentralizowany kompleks norm"[78].

Krytyka koncepcji politycznej samorządu opierała się na tym, że samorząd to kategoria prawna związana z decentralizacją administracji publicznej, a nie kategoria polityczna. W wyniku procesu decentralizacji dochodzi do powstania dwóch struktur – administracji rządowej i samorządowej. Zdaniem J. Panejko: „istoty samorządu nie można wyprowadzać z bezpłatności urzędników zasiadających w organach samorządowych, istota samorządu leży w prawnej jego niezawisłości i niezależności jako konstrukcji niepodlegającej hierarchicznie organom administracji rządowej".[79] Podobnie krytycznie o tej teorii wypowiadał się T. Bigo zarzucając jej zwolennikom, że: „tak naprawdę identyfikują oni samorząd z administracją rządową i w ten sposób dochodzi do zacierania się różnić między czynnikiem obywatelskim pochodzącym z wyboru tak charakterystycznym dla gminy, a urzędnikami honorowymi pochodzącymi z nominacji i zależnymi od administracji rządowej podobnie jak urzędnicy zawodowi. Z tego powodu, jeśli zgodzić się, że urzędnicy honorowi są organami rządu to

[76] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934, przedruk Warszawa 1990, s. 62.
[77] H. Dembiński, Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, Wilno 1934, s. 80.
[78] Tamże, s. 68.
[79] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu …, s. 63.

w konsekwencji dochodzimy do negacji różnicy miedzy rządem a samorządem, a przecież administracja rządowa i samorządowa to niezależne od siebie struktury. Przedmiotu działalności administracji samorządowej nie można przeciwstawiać administracji rządowej, bowiem samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej"[80].

Z biegiem czasu poszczególne koncepcje dotyczące samorządu terytorialnego obumierały i znikały. Zwycięsko z tej konfrontacji wyszła państwowa teoria samorządu wskazująca, że źródłem dla powstania samorządu jest wola państwa wyrażona przez ustawodawcę i zakładająca oddanie przez państwo części swojej władzy. Jej rozwiązania stały się podstawą dla samorządów w wielu krajach europejskich, w tym również w Polsce, czego wyrazem jest treść obowiązującej Konstytucji RP, w której ustawodawca akcentuje, że źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego jest pozytywne unormowanie prawne. Gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału ustawodawca określił prawnopozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego. Włączył go w struktury sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym, a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej o innym niż prawo stanowione przez to państwo źródle władzy publicznej[81].

Współczesna polska nauka przyjmuje że samorządy, w tym samorząd terytorialny, nie są instytucjami przeciwstawnymi państwu. Podkreśla się, że są one tworami organizacyjnymi uzupełniającymi formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w ramach państwa[82].

1.3. Istota samorządu terytorialnego
1.3.1. Pojęcie samorządu terytorialnego

„Najpiękniejsza jednomyślność i najgorsze nieporozumienie istnieją równocześnie w naszej literaturze odnośnie pojęcia samorządu. Że samorząd jest możliwy, potrzebny i niezbędny, co do tego istnieje jedność, ale czym właściwie jest samorząd, na czym polega jego istota, odnośnie tego nie ma najmniejszej zgody"[83].

[80] T. Bigo, Związki publiczno-prawne …, s. 120.
[81] Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 4.
[82] P. Winczorek, Wstęp do nauki o państwie, Warszawa 1997, s. 217-221.
[83] H. Preuss, Handbuch der Politik, tom 1, Bern 1914, s. 199. Cytowane za: A. Bosacki, Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939, Warszawa 2006, s. 7., Cytat przytacza także: J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu …, s. 6.

W nauce prawa administracyjnego próbę zdefiniowania pojęcia i określenia istoty samorządu terytorialnego podejmowano już od bardzo dawna. Kwestie te budziły i nadal budzą zainteresowanie teoretyków prawa administracyjnego, ponadto są one przedmiotem wielu kontrowersji teoretycznych.

Pojęcie „samorząd" w języku polskim może powodować pewne wątpliwości, co do jednoznacznego jego rozumienia. Pierwszy człon „samo" wskazuje na samodzielność jako cechę pewnego zachowania się, natomiast z drugim członem „rząd" są rozbieżności z ustaleniem jego znaczenia, albowiem może on być rozumiany, jako „rządzenie" - czyli sprawowanie władzy przez rząd, bądź też należy kojarzyć go z „zarządzaniem", jako pewną zorganizowaną strukturą[84]. Zatem pod pojęciem samorządu należy rozumieć ustalony prawem zakres kompetencji do zarządzania, zawiadywania własnymi sprawami w zakresie administracji publicznej, które dokonywane jest w sposób samodzielny i niezależny.

Pojawienie się konstrukcji samorządu terytorialnego związane jest z rozwojem nowożytnej, nowoczesnej administracji. Odchodzenie od rządów absolutnych, od centralnego zarządzania państwem, sprzyjało rozwijaniu się różnych form zrzeszania się obywateli, w tym także organizowaniu się w struktury samorządowe. Historyczne korzenie samorządu sięgają bardzo daleko, gdyż jego początków można doszukiwać się już starożytności, konkretnie w treści rzymskich ustaw samorządowych tzw. Codex Julia Municipalis, które stały się pierwowzorem późniejszych instytucji samorządowych mimo tego, że ani pojęciowo, ani też historycznie starożytny samorząd w żaden sposób nie wiąże się z dzisiejszą nowożytną postacią samorządu terytorialnego, bowiem w tamtych czasach samorząd nie był ani przedmiotem urządzeń politycznych, ani też przedmiotem dążeń politycznych[85].

Za poprzednika, obecnego samorządu terytorialnego nie można także uznać średniowiecznego samorządu, gdyż tzw. „komuny" nastawione były na realizację prywatnoprawnych celów, dbały głównie o zaspokajanie własnych interesów, przeciwstawiając się interesom państwa. W podejmowanych przez nie działaniach trudno doszukiwać się tendencji do realizacji celów publicznoprawnych, czyli wykonywania administracji publicznej w terenie[86]. Dopiero, gdy stosunek panującego władcy absolutnego do własnych poddanych zaczął się zmieniać w stosunek o charakterze prawnym, kiedy jednostka poza prawami

[84] A. Agopszowicz, Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1991, Skrypty Uniwersytetu Śląskiego, nr 471, s. 9.
[85] E. Olejniczak-Szałowska, Samorząd terytorialny [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 365.
[86] Z. Niewiadomski, Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich, ST 1992, nr 11, s. 24.

prywatnymi zaczęła nabywać także prawa publiczne stając się podmiotem prawa, dopiero wtedy pojawiają się możliwości zaistnienia formy zorganizowania się społeczeństwa jaką jest samorząd[87].

Zainteresowanie genezą oraz istotą samorządu terytorialnego nabrało w RP szczególnego znaczenia w czasie jego reaktywacji w 1990 roku. Kluczową kwestią podejmowaną przez przedstawicieli doktryny było dookreślenie samego pojęcia samorządu terytorialnego. Istotną rolę w ukształtowaniu i wyznaczaniu jego miejsca w państwie spełniały rozwiązania prawne, które funkcjonujące w okresie II Rzeczypospolitej. Spór doktrynalny jaki miał miejsce w latach dwudziestych XX wieku, odnoszący się do problematyki prawnego charakteru samorządu, jak również publicznych praw podmiotowych przysługujących gminie niestety do dnia dzisiejszego nie został jednoznacznie rozstrzygnięty. W nauce prawa administracyjnego nadal spotykamy kontrowersyjne opinie na temat prawnoustrojowej pozycji samorządu terytorialnego. Ożywioną dyskusję budzi charakter osobowości prawnej gminy, wpływ dualizmu osobowości publicznoprawnej oraz prywatnoprawnej (cywilnoprawnej) na podmiotowość prawną gminy. Współcześnie przedstawiciele doktryny często odwołują się do teorii okresu międzywojennego, dlatego też warto przypomnieć i przybliżyć poglądy przedstawicieli doktryny z początku XX wieku, jak również zobrazować ich aktualność w dyskusji nad reaktywowanym samorządem terytorialnym oraz jego kształtem na podstawie obowiązujących przepisów prawa[88].

W doktrynie wielokrotnie podejmowano próby konstrukcji definicji samorządu terytorialnego, poprzez szerokie, opisowe określenie istoty tej instytucji, polegające na wyliczeniu elementów niezbędnych.[89] W oparciu o konieczne elementy tworzące samorząd terytorialny należy stwierdzić, że samorząd terytorialny to wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej (publicznej), wyposażony w materialne środki zapewniające realizację nałożonych na niego zadań. Samorząd terytorialny pozostaje we względnej niezależności od innych części aparatu państwowego. Postulat ten stanowi podstawę kształtowania własnej wewnętrznej organizacji. Jednostki samorządu terytorialnego działają poprzez swoje organy, jak również posiadają kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego. Wykonywanie administracji publicznej powoduje możliwość stanowienia

[87] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu …, s. 9.
[88] M. Kruszewska-Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy…, s. 15., Zob. również: J. Czerw, Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2018, s. 89.
[89] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, Prawo administracyjne, Warszawa 2007, s. 138.

władztwa administracyjnego, a działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi ze strony państwa[90].

Zdaniem M. Zdyba we współczesnych państwach demokratycznych kluczowym elementem w porządku państwa jest samorząd terytorialny, pojmowany jako posiadająca osobowość prawną korporacja społeczności mieszkającej na określonym terenie[91]. J. Stępień definiuje samorząd terytorialny jako jedną z postaci władzy wykonawczej, funkcjonującej w formie władztwa zdecentralizowanego. Zdecentralizowanego, czyli nie podporządkowanego hierarchicznie organowi administracji rządowej. Jednym z atrybutów współczesnego władztwa samorządowego jest legitymizowanie go wprost przez obywateli gminy bądź przez członków pewnej korporacji (gospodarczej, zawodowej, akademickiej), a nie przez organ wyższego rzędu w ramach polityczno-administracyjnej, w pełni podporządkowanej centrum hierarchii.[92] Natomiast Z. Niewiadomski przez samorząd rozumie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa i posiadający osobowość prawną związek lokalnego społeczeństwa powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne i prawne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań[93].

S. Fundowicz uważa, że samorząd terytorialny nie jest […] jakąś całością składającą się z jednostek, ale słowo „jednostka" odnosi się do podziału państwa, a termin „samorząd terytorialny" do szczególnej pozycji ustrojowej. Całość tj. „jednostka samorządu terytorialnego", oznacza samodzielny podmiot administracji publicznej, niezależny od żadnego innego podmiotu[94]. Podczas gdy A. Agopszowicz pod pojęciem samorządu terytorialnego rozumie korporacje stanowiące przymusowe związki mieszkańców gmin, powołane do sprawowania władztwa administracyjnego przejętego od państwa oraz do zaspokajania swoich lokalnych potrzeb we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność.[95] Zaś zdaniem Z. Leońskiego przez samorząd rozumieć należy tylko te grupy społeczne i ich reprezentację, które zostały powołane przed przepisy prawa, w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Przy tym nie jest konieczne, aby grupy społeczne

[90] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, Prawo administracyjne, Warszawa 2007, s. 140.
[91] M. Zdyb, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem …., s. 10.
[92] J. Stępień, Samorząd w ustawie zasadniczej, ST 1994, nr 11, s. 41.
[93] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Warszawa 1989, s. 21 i nast.
[94] S. Fundowicz, Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005, s. 95-96.
[95] A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym, Komentarz, Warszawa 1997, s. 47.

i wyłonione przez nie organy wykonywały wszystkie swoje zadania w formach władczych. Chodzi tu o podmioty zaliczane do podmiotów prawa publicznego, a nie prawa prywatnego[96].

Jak zauważa B. Dolnicki samorząd nie jest organizacją autonomiczną. Wykonuje administrację państwową na zasadzie decentralizacji. Samodzielności samorządu upatruje się nie w całkowitym podporządkowaniu od państwa lecz w precyzyjnym określeniu kiedy administracja państwowa ingerować może w obszar samodzielnego działania organów komunalnych, przy czym zaznaczyć należy, że ingerencje owe najczęściej przybierają postać ingerencji nadzorczych[97].

Samorząd terytorialny to demokracja stosowana w mniejszej skali niż państwo, terytorialnie i społecznie bardziej ograniczona i regionalna. Praktykowanie w takiej skali jest możliwe tylko w ramach demokracji, czyli systemu, w którym społeczeństwo może samo wybierać swoje władze, nie są one natomiast mu w żaden sposób narzucone. Jest to forma zdecentralizowanej władzy publicznej. Ogół mieszkańców jednostek podziału terytorialnego stanowi wspólnotę samorządową[98]. Samorząd terytorialny stanowi w Polsce wyodrębnioną część zdecentralizowanej administracji publicznej. Opiera się na bezpośrednim udziale mieszkańców wyodrębnionego terytorium w procesie realizacji zadań istotnych dla całej wspólnoty lokalnej, wynikających z faktu zamieszkiwania na określonym terytorium i związanych z zabezpieczeniem potrzeb miejscowej społeczności. Zadania te samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorząd jest podmiotem samodzielnym i niezależnym od administracji państwowej (rządowej). Granicą tej samodzielności jest zobowiązanie samorządu do działania zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, a także zakres stosowania przez państwo nadzoru nad jego działalnością[99].

Pojęcie samorządu terytorialnego nie ogranicza się jedynie do sfery prawnej, ponieważ jego wymiar jest o wiele szerszy: polityczny, społeczny, kulturalny i gospodarczy. Świadectwem powyższej tezy jest szeroki wachlarz zadań jakie gmina, powiat bądź samorządowe województwo ma obowiązek wykonywać, zakres kompetencji zarówno w stosunku do państwa jak i do wspólnoty lokalnej oraz do pojedynczego obywatela

[96] Z. Leoński, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego [w:] S. Wykrętowicz (red.) Samorząd w Polsce, Poznań 1998, s. 65.
[97] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 36.
[98] A. Kozera, Demokracja i samorząd [w:] E. Jasiuk (red.), XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego, Radom 2011, s. 45.
[99] M. Klimek, Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce [w:] M. Klimek (red.), J. Czerw (red.), B. Więckiewicz (red.), Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy, Lublin 2013, s. 9.

tworzącego wspólnotę samorządową, jak również uwarunkowania historyczne, czy potrzeba decydowania o własnych sprawach. Jednakże dla sprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego niezbędne jest umocowanie ustawowe, jest to także konieczne z punktu widzenia ładu publicznego w państwie[100]. Zdaniem M. Zdyba: „ważne jest także przyjęcie właściwej formuły dla samorządu lokalnego i odpowiednie usytuowanie jego organów w strukturze organów państwa. Jest to o tyle skomplikowane, że samorząd terytorialny jako posiadająca osobowość prawną korporacja społeczności zamieszkałej na określonym terytorium, posiada własny ustrój organów, który w ramach tradycyjnego trójpodziału nie da się umiejscowić na zasadach prostej analogii."[101].

Zgodnie z definicją T. Rabskiej na pojęcie samorządu składają się następujące elementy: 1) wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w formach właściwych dla administracji państwowej, w sposób samodzielny, 2) posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostająca pod kontrolą tej grupy społecznej, która ja wybrała 3) organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji, działając na podstawie prawa samorząd pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych, 4) organy samorządu nie będąc organami administracji państwowej, wchodzą jednakże w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości[102].

Samorząd terytorialny „uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych[103] samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP)[104]. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97[105], orzekł, że: „podkreślić należy ważne miejsce zasady decentralizacji władzy publicznej, jak i zasady uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych, które należą do katalogu zasad ustroju państwa, a nie tylko samorządu terytorialnego"[106].

---

[100] M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, Lublin 2008, s. 54.
[101] M. Zdyb, Publiczne prawo gospodarcze, Kraków-Lublin 1997, s. 95.
[102] T. Rabska, [w:] J. Starościak (red.), System prawa administracyjnego, Ossolineum 1977, t. 1 s. 349-350 .
[103] Szerzej: M. Stec, S. Płażek (red)., Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego, Warszawa 2017.
[104] B. Dolnicki, Miejsce samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach [w:] B. Dolnicki (red.), Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza, Warszawa 2015, s. 49–50.
[105] Uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A 2004/1, poz. 1., LEX nr 32603.
[106] B. Przywora, Pozycja ustrojowa sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, [w:] B. Dolnicki (red.), Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego, Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism, Warszawa 2019, s. 19

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 roku, K7/99[107] podział władzy w RP ma aspekt zarówno organizacyjny (podmiotowy), funkcjonalny (przedmiotowy), jak również personalny (incompatibilitas), zatem na tle trójpodziału władzy konieczne jest określenie pozycji organów władzy samorządowej. Istotą samorządu terytorialnego jest to, iż pewne dziedziny spraw, wydzielonych z zakresu władzy państwa powierza się wspólnotom samorządowym do samodzielnego rozwiązywania. Zadania przypadające organom samorządowym stanowią część zadań administracji publicznej, są one realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy. Dochodzi zatem w konsekwencji do stworzenia dualistycznego modelu administracji, cechującego współczesne ustroje demokratyczne. Powyższe uzasadnia wniosek, że w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej.

Reasumując, pojęcie samorządu terytorialnego było różnorodnie definiowane i nadal jest ono niejednolite rozumiane. Wpływ na taki stan rzeczy miały z reguły konkretne warunki polityczne, w jakich tworzono poszczególne definicje. Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego to wynik długotrwałej ewolucji. W rezultacie której powstały dwa rozbieżne pojęcia samorządu. Po pierwsze samorząd w znaczeniu prawnym – korporacyjnym, rozumiany jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez podmioty odrębne w stosunku do państwa, podmioty owe nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej. Po wtóre zrodziło się pojęcie pośredniej administracji państwowej, która nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, ale przez samodzielne podmioty administrujące zadaniami państwowymi. Jest to administracja zdecentralizowana. Wyodrębnienie bezpośredniej i pośredniej administracji państwowej na znaczenie praktyczne, bowiem administracja pośrednia stoi w zasadzie poza ciągiem instancyjnym, czyli podporządkowaniem hierarchicznym bezpośrednich organów państwowych[108].

[107] OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2.
[108] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 21.

1.3.2. Podmiot samorządu terytorialnego

Ustawodawca reformując administrację publiczną w 1998 roku i budując trójstopniowy podział terytorialny, rozbudowując przy tym samorząd terytorialny dotychczas istniejący jedynie na poziomie gminy , nie stworzył legalnej definicji samorządu, jednakże za pomocą ustrojowych ustaw samorządowych uregulował jego sytuację prawną[109].

Istotę samorządu terytorialnego określa jego podmiot i przedmiot oraz sposób wykonywania przezeń zadań publicznych. Przez podmiot samorządu terytorialnego należy rozumieć społeczność zamieszkałą na określonym obszarze, zorganizowaną w terytorialny związek samorządowy (wspólnotę) - gminę, powiat, województwo, powołany przez państwo w celu realizacji jego zadań, zgodnie z zasadą decentralizacji[110].

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku[111] oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (u.s.g.)[112] wprowadzają do porządku prawnego pojęcie gminy jako „podstawowej jednostki samorządu terytorialnego", lecz bez wyprowadzenia z tego konkretnych skutków prawnych (jeśli nie liczyć domniemania właściwości gminy w sprawach lokalnych – art. 6 u.s.g.). Natomiast w treści ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (u.s.p.)[113] oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (u.s.w.)[114] ustawodawca odwołuje się do komplementarności i równorzędności wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, niezależnie od wielkości administrowanego terytorium[115].

Zgodnie z treścią art. 1 u.s.g. przez gminę rozumieć należy wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina jest prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem mieszkańców określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa, który poprzez posiadanie osobowości prawnej jest wyodrębnionym od państwa. Art. 1 u.s.p. stanowi, że powiat to wspólnota samorządowa wraz z odpowiednim terytorium, co oznacza, iż jest to prawnie zorganizowany związek terytorialny osób zamieszkujących na jego terenie, posiadający

[109] A. Korzeniowska (red.), ABC samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Łódź 2004, s. 29.
[110] M. Jastrzębska, Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór, ST 1999, nr 1-2, s. 13.
[111] Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
[112] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506.
[113] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511.
[114] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512.
[115] W. Kisiel, Istota gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik -Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 16.

osobowość prawną wyodrębniającą go od państwa i innych jednostek samorządu terytorialnego. Województwo, natomiast zgodnie z art. 1 u.s.w. województwo to jednostka samorządu terytorialnego – regionalna wspólnota samorządowa, a także największa jednostka zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej.

„Wspólnota", to pojęcie prawne wielokrotnie używane w tekstach aktów normatywnych np. w treści art. 16 ust. 1, art. 166 ust. 1 czy art. 170 zd. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 u.s.g., art. 1 u.s.p., art. 1 ust. 1 u.s.w., a także w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 listopada 2000 roku o referendum lokalnym[116]. Ponadto ustawodawca używa terminu „wspólnota samorządowa", będącego przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego[117] oraz sądów administracyjnych[118]. W. Kisiel uważa, że termin „wspólnota samorządowa" może być przydatny do regulowania następujących kwestii: 1) celów administracji publicznej istotnych w demokratycznym państwie prawnym, 2) metod przygotowania szczególnie istotnych aktów prawa miejscowego, 3) struktur samorządowych będących kluczowymi dla przyszłości społeczeństwa obywatelskiego. Ugruntowanie takiego kierunku rozwoju prawa i uzyskanie szerszej niż dotychczas akceptacji prawodawcy krajowego a także prawodawców regionalnych i lokalnych dla „wspólnoty samorządowej" w dużej mierze jest uzależnione od bardziej konsekwentnej decentralizacji administracji publicznej przez ustawodawcę. Wtedy też oczekiwać będzie można, że sądy administracyjne oraz TK patrzeć będą na „wspólnotę" przychylniej[119].

Wspólnota nie powstaje w drodze swobodnego aktu członków założycieli. Byt wspólnoty uzależniony jest od woli ustawodawcy, a przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkaniem na określonym terenie. Jak długo dana osoba zamieszkuje na danym terytorium, tak długo jest członkiem danej wspólnoty samorządowej. Wspólnotę samorządową z mocy prawa tworzą jej mieszkańcy, niezależnie od czasu zamieszkiwania na jej terenie. Członkiem wspólnoty samorządowej (lokalnej lub regionalnej) jest jedynie osoba fizyczna zamieszkująca na terenie danej jednostki samorządu

[116] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 400.
[117] Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, Legalis nr 56026, Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, Legalis nr 105340, Postanowienie z dnia 8 czerwca 2009 r., K 35/07 Legalis nr 206956, Postanowienie TK z dnia 1 kwietnia 2014 r., K 42/12 OTK-A 2014/4/43, Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005/11/131, Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009/9/139, Wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 r., K 34/01, Legalis nr 55747, Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, Legalis nr 1245621, Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r., K 34/16 Legalis nr 1855782.
[118] Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2019 r., II OSK 543/17, LEX nr 2623563, Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., II OSK 908/18, LEX nr 2625724, Wyrok NSA 13 grudnia 2018 r., II GSK 4424/16, LEX nr 2612257,Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2018 r., I OSK 2729/17, LEX nr 2509223.
[119] W. Kisiel, Konstytucyjna „wspólnota samorządowa" (założenia i wątpliwości), [w:] P. Sarnecki (red.), Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005, s. 43-44.

terytorialnego, zatem ani osoba prawna, ani jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej nie mogą być uznane za członków wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (k.c.)[120] miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Natomiast z art. 28 k.c. wynika, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania, zatem nie można być równocześnie członkiem więcej niż jednej gminnej wspólnoty samorządowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 24 września 2009 roku, III SA/Kr 234/09[121] orzekł, że osoba fizyczna może swobodnie zmieniać swoją przynależność samorządową, osiedlając się na terytorium innej gminy. Uzyskanie członkostwa w danej gminie następuje z chwilą zamieszkania na jej terenie, wygaśnięcie przynależności do danej gminy następuje zaś z chwilą utraty zamieszkania na jej terytorium, np. na skutek osiedlenia się na obszarze innej gminy.

Wzajemna relacja pojęć „zamieszkanie" oraz „zameldowanie", prowadzi do wniosku, że zameldowanie czyni prawdopodobnym przypuszczenie, iż w miejscowości zameldowania osoba fizyczna ma także miejsce zamieszkania. Nie można jednak przyjąć, że zameldowanie w określonej miejscowości rozstrzyga o miejscu zamieszkania. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w wyroku z dnia 13 kwietnia 2016 roku, I SA/Op 44/16[122] w przypadkach bardziej skomplikowanych stanów faktycznych, wynikających z powiązania poszczególnych sfer ludzkiej działalności z różnymi miejscowościami, postuluje się w imię realizacji zasady jednego miejsca zamieszkania, przyjętej w art. 28 k.c. wskazanie jako miejsca zamieszkania tej miejscowości, z którą dana osoba jest najściślej związana, uwzględniając w ramach dokonywanej oceny całokształt okoliczności konkretnego przypadku, nie wyłączając adresu zameldowania.

Współczesne związki samorządowe mają rację swojego bytu jedynie wówczas, gdy wraz z ich powołaniem państwo przekazuje związkom samorządowym część swoich zadań nakładając obowiązek realizacji powierzonych zadań na nowo powstały związek. Nie można istoty samorządności, tak jak czyniono to wcześniej upatrywać w przeciwstawianiu interesów państwa interesom lokalnej społeczności. Powołany samorząd nie ma i nigdy mieć nie będzie suwerennych praw i zadań. Suwerenem jest wyłącznie państwo, które przekazuje określone zadania tworzonym przez siebie związkom terytorialnym.[123] Członkostwo korporacji

[120] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1025.
[121] LEX nr 640492.
[122] LEX nr 2056414.
[123] Z. Niewiadomski [w:] M. Chmaj (red.), Leksykon samorządu terytorialnego, Warszawa 1999, s. 246-247.

(wspólnoty) wynika z mocy prawa i w tym znaczeniu ma charakter przymusowy. Jedynym kryterium przynależności do terytorialnego związku samorządowego jest zamieszkanie na danym terenie.

Kategoria mieszkańca obejmuje nie tylko obywateli polskich i obywateli państw Unii Europejskiej, ale także bezpaństwowców oraz cudzoziemców, choć nie posiadają oni praw wyborczych.[124] Natomiast posiadanie obywatelstwa polskiego bądź obywatelstwa Unii Europejskiej jest przesłanką do korzystania z możliwości głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w odniesieniu do gminy, zgodnie z postanowieniami dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 roku[125] określającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim którego nie są obywatelami, a także zgodnie z treścią art. 5 pkt 9, art. 10 § 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (k.w.)[126].

Mieszkaniec danej wspólnoty samorządowej nie może odmówić przynależności do wspólnoty, ale także żadnego mieszkańca nie można z niej wykluczyć.[127] Przynależność trwa tak długo, jak długo dana osoba stale zamieszkuje na jego terenie, niezależnie od aktywności czy bierności w działalności związku. Wspólnota samorządowa tworzy wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację, która nie jest w stanie realizować zadań *in pleno*, w związku z czym społeczność lokalna wybiera jej organy zobowiązane do wykonywania administracji państwowej, pozostając pod kontrolą społeczności lokalnej. Warunkiem niezbędnym uznania organizacji społecznej za organizację samorządową jest wybór organów i ich społeczna kontrola[128].

Należy pokreślić, że istnienie samorządu terytorialnego nie może być rozpatrywane w oderwaniu od instytucji państwa. Interesów partykularnych społeczności nie można przeciwstawiać interesom państwa. Samorządowe jednostki nie działają w opozycji do państwa, gdyż swoje istnienie wywodzą od państwa i wspólnie z nim starają się realizować zadania z zakresu administracji publicznej istotne dla obywateli.

Członkostwo w strukturze samorządu terytorialnego w żaden sposób nie jest zależne od aktywności lub też bierności, bądź nawet obojętności ze strony jednostki ludzkiej.

[124] K. Sikora, Samorząd terytorialny podmiot i przedmiot, [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek, (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Lublin 2010, s. 147.
[125] Dz. U. L 368 z 31.12.1994, str. 38.
[126] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 754.
[127] E. Olejniczak-Szałowska, Samorząd terytorialny [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 369.
[128] E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2015, s. 191-192.

Tak skonstruowany stosunek przynależności pociąga za sobą istotne konsekwencje zarówno po stronie obywateli jak i organów samorządowych. Mocą własnego oświadczenia woli nikt z Nas nie może odmówić przynależności do wspólnoty samorządowej, z drugiej zaś strony organy samorządowe nie mogą Nas tej przynależności pozbawić lub z niej wykluczyć. Należy zatem stwierdzić, że przynależność ma charakter przymusowy. Nawet całkowita bierność, ignorancja, obojętność na sprawy samorządowe nie może stanowić przesłanki pozbawienia przynależności do związku[129].

Dla przynależności do wspólnoty samorządowej nie mają znaczenia okoliczności subiektywne, takie jak płeć, wiek, obywatelstwo, narodowość, wyznanie, rasa czy zdolność do czynności prawnych, jakkolwiek w pewnych sytuacjach mogą one określać i różnicować zakres uprawnień poszczególnych członków wspólnoty, np. wiek i obywatelstwo maja znaczenie w zakresie uprawnień prawa wyborczego[130].

Nie jest warunkiem przynależności do wspólnoty samorządowej posiadanie praw publicznych i obywatelskich, które wpływa jednak na zakres uprawnień przysługujących poszczególnym członkom, a także choć w mniejszym stopniu na obowiązki wspólnoty względem należących do niej członków. Nie ogranicza obowiązków gminy względem jej mieszkańca w zakresie zapewnienia opieki społecznej, świadczeń z tytułu bezrobocia, czy pomocy w razie klęski żywiołowej pozbawienie mieszkańca gminy praw publicznych i obywatelskich[131]. Nieistotne są także okoliczności natury administracyjnoprawnej, a w szczególności zameldowanie na terenie wspólnoty samorządowej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 czerwca 1995 roku SA/Po 518/95[132] orzekł, że brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej. Zameldowanie na pobyt stały należy traktować jedynie jako jeden z dowodów wskazujących na przebywanie danej osoby na terytorium gminy zamiarem stałego pobytu[133].

Wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego terytorialnych struktur samorządowych jest przyznanie im przez ustawodawcę osobowości prawnej o charakterze publicznoprawnym i prywatnoprawnym. Istotą osobowości cywilnoprawnej jest prawnie dopuszczalna możliwość swobodnego dysponowania przez j.s.t. mieniem we własnym imieniu. Wszystkie trzy jednostki samorządu terytorialnego mogą posiadać własny majątek niezależnie nim zarządzać,

[129] Z. Leoński, Samorząd terytorialny, Warszawa 2002, s. 7-8.
[130] E. Olejniczak-Szałowska, Członkostwo wspólnoty samorządowej, ST 1997, nr 5, s. 6-8.
[131] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd gminny. Komentarz, Warszawa 2005, s. 28.
[132] OwSS 1996, nr 2, poz. 43.
[133] B. Dolnicki, Komentarz do art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 23.

samodzielnie decydować o jego przeznaczeniu, mogą być takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze. Posiadając zdolność prawną j.s.t. może stawać się podmiotem praw i obowiązków, co oznacza iż może ona zaciągać zobowiązania i nabywać prawa we własnym imieniu. Jako osoba prawna j.s.t. ma zdolność do czynności prawnych i działając przez swoje organy może stawać się podmiotem stosunków cywilnoprawnych, które charakteryzują się równorzędnością stron, brakiem występowania stosunku podległości jednego podmiotu wobec drugiego. Osobowość publicznoprawna daje j.s.t. możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa. Występowanie w roli podmiotu prawa publicznego wiąże się przede wszystkim z wykonywaniem przez j.s.t. funkcji administracyjno-zarządzających na określonym terenie, oraz z samodzielnością w sferze niemajątkowej[134].

Wyodrębnienie osobowości publicznoprawnej uzasadnia się poprzez istnienie określonych praw i obowiązków nakładanych przez państwo na j.s.t. w związku z wykonywaniem określonych zadań o znaczeniu lokalnym lub regionalnym w sferze prawa publicznego. Skoro dana j.s.t. wykonuje zadania publiczne to będąc podmiotem prawa publicznego, może ona korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym także ze środków prawnych o charakterze władczym, dysponując tym samym częściom tzw. imperium, czyli władztwa państwowego, które w przypadku j.s.t. określić należy mianem władztwa samorządowego. W konsekwencji osobowość prawna odgrywa istotną rolę nie tylko w sferze zarządu mieniem komunalnym, ale również w sferze publicznoprawnej[135].

Upodmiotowienie społeczności lokalnej jest rozumiane nie socjologicznie, czy też politycznie, lecz przede wszystkim prawnie, przy czym to upodmiotowienie jest dokonane przez państwo w celu realizacji jego zadań[136]. W doktrynie na tym tle dochodzi do rozbieżności co do ujmowania kategorii interesu lokalnego. W aspekcie organizacyjnym (prawno - ustrojowym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego, dlatego też szczególnie istotnym jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji w terenie celów państwowych, czy też nie. Przeważająca część doktryny jest zgodna,

[134] Uchwała TK z dnia 23 czerwca 1993 r., W 3/92, OTK z 1993 r., nr 2, poz. 46.
[135] M. Stahl, Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej [w:] Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia, Warszawa 1994, s. 26; M. Kulesza [w:] Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej, tom II, praca zbiorowa pod red. M. Kuleszy, Warszawa 1993, s. 11.
[136] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993, s. 24.

że kategoria interesu lokalnego ma zawsze charakter obiektywny. Interes lokalny jest interesem j.s.t. Stanowi on odmianą interesu publicznego, zwężonego do wspólnoty samorządowej[137].

Przeważnie jest inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, co nie oznacza, że jest on przez to mniej ważny. Rozróżnienie obu kategorii interesów ogólnopaństwowego oraz lokalnego, jest bardzo ściśle powiązane z problematyką decentralizacji administracji publicznej[138].

Prawnymi konsekwencjami określenia „wspólnoty samorządowej" czyli wspólnoty która sama „zarządza się własnymi sprawami" jest po pierwsze, wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, po wtóre osobowość prawna danej jednostki samorządu terytorialnego, po trzecie prawnie chroniona samodzielność jednostki samorządowej, po czwarte ściśle uregulowane zasady i tryb sprawowania nadzoru nad jej działalnością[139].

Przy określania podmiotu samorządu terytorialnego, częstokroć posługujemy się pojęciem „terytorialna korporacja komunalna", które oznacza że samorząd jest sprawowaniem administracji poprzez zbiorowość zainteresowanych osób, zamieszkałych na danym terytorium. O istocie podmiotu samorządu decyduje także jego organizacja, gdyż terytorialny związek samorządowy jako struktura o charakterze korporacyjnym nie jest w stanie realizować zadań samorządu in pleno. Zadania samorządów zatem wykonywane są przez organy, powoływane przez członków wspólnoty w drodze wyborów, co jest cechą konstytutywną samorządu terytorialnego[140].

Reasumując, samorząd terytorialny to podmiot prawa publicznego, który z woli ustawodawcy jest nosicielem tylko jemu przypisanych praw podmiotowych i którego zasadnicza funkcją jest wykonywanie zadań publicznych, które nie zastrzeżone zostały na rzecz innych podmiotów prawa publicznego, przede wszystkim nie zastrzeżonych na rzecz państwa. Samorząd terytorialny winien jest chronić swoje prawa podmiotowe przed naruszeniami ze strony innych podmiotów, ale także nie powinien tych praw sam naruszać. Wspólnota samorządu terytorialnego powinna swoimi działaniami umacniać państwo, wspierać rząd w jego polityce prowadzonej dla dobra ogółu, ale także dystansować się od ewentualnej niekonstytucyjnej polityki rządu. Działaniami własnych organów, samorząd terytorialny

[137] L. Bielecki, Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne, Kielce 2013, s. 89 także: L. Bielecki, Publiczne prawo podmiotowy, [w:] M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 95.
[138] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 19-20.
[139] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd gminny. Komentarz, Warszawa 2005, s. 29.
[140] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 21.

natomiast nie powinien podważać zaufania wspólnoty samorządowej. To założenie nie może być relatywizowane, nie powinno być osłabiane zwłaszcza poprzez upolitycznienie samorządu czy też nadawanie mu cech i uprawnień, których konstytucyjnie nie posiada[141].

1.3.3. Przedmiot samorządu terytorialnego

Przedmiotem działania samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych o istotnym znaczeniu dla wspólnoty samorządowej. Zadania z zakresu administracji publicznej są wykonywane zarówno przez administrację rządową, a także samorząd terytorialny, gdyż działalność rządu i samorządu terytorialnego jest w swej materii jednorodzajowa oraz nosi państwowy charakter[142]. Samorząd terytorialny został stworzony w celu sprawowania administracji publicznej, zatem wykonywanie tejże administracji należy uznać za przedmiot samorządu terytorialnego. Z art. 163 Konstytucji RP wynika, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Wykonując swoje zadania posługuje się instrumentami prawnymi przewidzianymi dla władzy państwowej. Przysługujące samorządowi zadania publiczne wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, dążąc do zaspokojenia aktualnych, bieżących potrzeb społeczności lokalnej[143]. Społeczności lokalne mają w zakresie określonym prawem pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z zakresu ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy[144].

Terminem „zadania" określić należy zakres spraw wyznaczający przedmiotowo poszczególne dziedziny życia publicznego, w których j.s.t. są upoważnione a nawet zobowiązane do działania. W ramach tych zadań organy poszczególnych j.s.t. podejmują czynności z zakresu prawa administracyjnego a także prawa prywatnego[145]. „Zadania" są przedmiotem lub stanem rzeczy osiąganym dzięki kompetencjom[146]. Skoro samorząd

[141] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące Tom 6, Warszawa 2011, s. 114-115.
[142] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny, [w:] R. Hauser …, s. 121.
[143] K. Sikora, Samorządu terytorialnego podmiot i przedmiot…, s. 147.
[144] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2010 roku, II SA/Wr 70/10, LEX nr 674616.
[145] W. Jaroszyński, Komentarz do art. 6 u.s.g, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski, (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustawa o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s.77.
[146] K. Podgórski, Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, ST 1991, nr 11-12, s. 22.

terytorialny uprawniony został do wykonywania zadań administracji publicznej, to nie ma żadnych wątpliwości, że uprawnionym jest on także do korzystania ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym środków prawnych o charakterze władczym. Zatem wykonywanie administracji publicznej z możliwością stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu terytorialnego[147].

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie normy konstytucyjnej z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, czyli z woli samego państwa, które musi zapewnić sobie nadzór nad działalnością podmiotu któremu użyczyło swej władzy. Oddanie części władzy przez państwo samorządowi terytorialnemu, oznacza użyczenie j.s.t. przynależnego państwu imperium, czyli władztwa publicznego, przy jednoczesnym wydaniu stosowych przepisów odnoszących się do zakresu materii użyczenia. Źródłem władzy publicznej samorządu terytorialnego jest wyłącznie prawo stanowione przez państwo. Natomiast udział samorządu terytorialnego we władztwie państwowym możliwy jest wówczas, gdy: 1) organy samorządu posiadają kompetencje, w tym kompetencje prawotwórcze oraz inne kompetencje stanowiące, 2) organy samorządu mogą sankcjonować swoje działania, tzn. używać przymusu państwowego w celu realizacji swoich zadań[148].

Art. 166 Konstytucji RP stanowi, że zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne. Ustrojodawca określa cel działalności jednostek samorządu terytorialnego jako realizację zadań publicznych polegających na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Konsekwentnie, wszystkie wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego zadania, włączając w to wykonywanie zadań przekazanych do wykonywania innym podmiotom, należy uznać za mające na celu „zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym"[149]. Oprócz zadań własnych j.s.t. mogą również wykonywać zadania zlecone, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, a w treści regulacji ustawowej powinno znajdować się określenie trybu przekazania i sposobu wykonywania zadań zleconych. Tego typu zadania stanowią bardzo istotny zakres działalności samorządu terytorialnego. Nakładane mogą być na organy j.s.t. wyłącznie na podstawie ustaw jak wynika z art. 8 ust. 1 i 2 u.s.g., art. 4 ust. 4 u.s.p., oraz art. 14 ust. 2 u.s.w., bądź porozumienia z organami administracji, jedynie wówczas gdy j.s.t. zapewnione zostaną środki finansowe na

[147] Z. Niewiadomski, Podmioty administrujące [w:] Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2009, s. 131.
[148] A. Wiktorowska, Samorząd terytorialny [w:] M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2009, s. 221.
[149] A. Deloff-Białek, Powierzenie zadania o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście realizacji miedzy jednostką samorządu terytorialnego, a spółką komunalną, FK 2007, nr 4, s. 49-57.

ich realizację, bowiem rzecz dotyczy zadań należących do kompetencji administracji rządowej. Organ administracji samorządowej wykonując funkcje zlecone działa jakby był organem administracji rządowej, z wszelkimi tego konsekwencjami, zwłaszcza sferze nadzoru i kontroli[150].

Różnicowanie zadań j.s.t. na zadania własne i zlecone jest wynikiem samorządowej podmiotowości j.s.t. z jednej strony oraz zleconej działalności w imieniu administracji rządowej z drugiej strony. Ustawodawca nie przeciwstawia sobie jednego i drugiego rodzaju zadań[151]. Niektóre zadania zlecone są dla samorządu obligatoryjne, obowiązek ich wykonania nałożył ustawodawca na samorządy m.in. w ustawie z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw[152] oraz w ustawie z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa[153]. Każda z tych tzw. ustaw kompetencyjnych ma charakter porządkujący, a ich rola wraz upływem czasu i kolejnymi nowelizacjami prawa materialnego obniża się[154].

Zadania własne wykonywane przez j.s.t. polegają na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. W ramach konstytucyjnego porządku, w odniesieniu do zadań własnych j.s.t. powstał problem rozdzielenia zadań pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu. Z treści art. 164 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że zadania te podzielić można na zadania o charakterze lokalnym które przypisane zostały gminie i powiatowi, a ich bezpośrednim adresatem jest mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej, oraz na zadania o charakterze regionalnym właściwe dla samorządu województwa.

Konstytucyjna zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego wobec administracji rządowej oraz gminy wobec innych j.s.t. została odzwierciedlona w art. 6 u.s.g. z którego wynika, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów. Ustawodawca dokonuje bogatej egzemplifikacji zadań własnych gminy. Katalog tych zadań jest katalogiem otwartym o czym świadczy zwrot „w szczególności". Do zadań własnych samorządu gminnego należą sprawy z zakresu: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska

[150] M. Zdyb, Prawo administracyjne ustrojowe i materialne, Zakamycze 2003, s. 37.
[151] Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Lublin 1991, s. 27.
[152] Dz. U., nr 34, poz. 198.
[153] Dz. U., nr 106, poz. 668.
[154] E. Paziewska, Samorząd terytorialny wczoraj i dziś, Warszawa 2011, s. 41-42.

i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Jak zauważa T. Bąkowski zakres pojęciowy zadań własnych gminy jest wypełniony aktywnością gminy skierowaną na cel, jakim jest właśnie zaspokajanie potrzeb wspólnoty. Nie oznacza to jednakże, że gmina posiada wyłączność w tym zakresie. Należy bowiem uwzględnić to, że potencjał, zasoby ludzkie, materialne oraz finansowe gminy nie zawsze będą wystarczające do zaspokojenia wszelkich potrzeb wspólnoty. Dlatego też w zgodzie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, gdy potrzeby wspólnoty lokalnej nie mogą być zaspokojone przez gminę, wówczas zaspokajanie tych potrzeb wspólnoty może i powinno zostać powierzone podmiotom ponadgminnym[155]. Ustawodawca dzieli zadania własne gminy na obligatoryjne, które gmina zobowiązana jest wykonywać oraz fakultatywne, które gmina

[155] T. Bąkowski, Zaspokajanie zbiorczych potrzeb wspólnoty „zadania własne gminy", „zakres działania gminy" oraz „sprawy publiczne oznaczeniu lokalnym" w rozumieniu przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym. Teza 1, GSP z 2012 r., nr 2, s. 39-48.

może wykonywać. Jednakże nie podaje katalogu zadań obligatoryjnych, w tym zakresie odsyłając do przepisów prawa materialnego, albowiem zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 u.s.g. obowiązkowy charakter zadań własnych określają ustawy.

Dla powiatu zadania określone zostały jako lokalne, ale o charakterze ponadgminny, co oznacza że pełnią niejako funkcję wyrównawczą i uzupełniającą dla zadań własnych gminy. Ponadto powiat objął swym zakresem działaniem także zadania wykonywane dotąd przez organy administracji rządowej ogólnej i specjalnej. Pozycję ustrojową powiatu określa zasada subsydiarności (pomocniczości), która wyraża się w odrębności zadań powiatu i zakresie nie naruszania zakresu działalności gminy. Z art. 4 u.s.p. wynika, że do zadań powiatu należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: 1) edukacji publicznej; 2) promocji i ochrony zdrowia; 3) pomocy społecznej; 3a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 4) polityki prorodzinnej; 5) wspierania osób niepełnosprawnych; 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych; 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 8) kultury fizycznej i turystyki; 9) geodezji, kartografii i katastru; 10) gospodarki nieruchomościami; 11) administracji architektoniczno-budowlanej; 12) gospodarki wodnej; 13) ochrony środowiska i przyrody; 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; 18) ochrony praw konsumenta; 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 20) obronności; 21) promocji powiatu; 22) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 23) działalności w zakresie telekomunikacji. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ponadto ustawy mogą określać inne zadania powiatu, oraz określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Konstrukcja zadań samorządu województwa jest odmienna od zasad dotyczących samorządu lokalnego (gminnego i powiatowego). Zasadniczym celem działalności samorządu

województwa jest stymulowanie rozwoju regionu, a także wykonywanie usług publicznych o zasięgu i charakterze regionalnym[156]. Zakres działalności samorządu województwa określony został przez ustawodawcę w treści art. 11 u.s.w. z którego wynika, że samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele: 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; 2) pobudzanie aktywności gospodarczej; 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. W strategii rozwoju województwa wydziela się okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju. Strategia rozwoju województwa zawiera: 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa; 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa; 3) określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa. Ponadto samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: 1) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; 2) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; 3) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; 4) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; 5) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; 6) wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; 7) wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie; 8) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa; 9) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Zadania samorządu województwa to w głównej mierze kreowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Do podstawowych zadań ustawodawca zaliczył również określanie strategii i prowadzenie polityki rozwoju województwa; zakres tej polityki podzielić można na trzy sfery: sferę tworzenia warunków rozwoju ekonomicznego, sferę rozwoju cywilizacyjnego oraz sferę kształtowania przyjaznego

[156] E. Paziewska, Samorząd terytorialny wczoraj i dziś…., s. 45.

człowiekowi środowiska naturalnego. Prowadzenie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego stanowi ważny element działań w każdym państwie i wymaga koordynacji wydatkowania środków publicznych przeznaczanych na cele rozwojowe. Pierwsza próba stworzenia ram prawnych, które usystematyzują i uporządkują reguły i sposoby prowadzenia polityki rozwojowej, podjęta została w nieobowiązującej już ustawie z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego[157], dotyczyła jednak tylko koordynacji działań rozwojowych podejmowanych przez rząd i przez samorządy województw. Dopiero uchwalona ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[158] kompleksowo uregulowała to zagadnienie, wprowadzając mechanizmy koordynujące sposób prowadzenia polityki strukturalnej (rozwojowej), przez którą należy rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Polityka strukturalna realizowana jest w kilkunastu obszarach, do których należą m.in.: tworzenie i modernizacja infrastruktury społecznej i technicznej np. drogowej, kolejowej, energetycznej, informatycznej, stymulowanie rozwoju miast i obszarów wiejskich oraz powstawania nowych miejsc pracy i przedsiębiorczości, podnoszenie poziomu wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych obywateli, ochrona zdrowia, środowiska, rozwój nauki, kultury, kultury fizycznej i sportu, zwiększenie innowacyjności gospodarki[159].

Samorząd terytorialny w Polsce ciągle rozwija się, stanowiąc obecnie bardzo istotny segment władzy publicznej. Samodzielnie zaspokajają potrzeby wspólnot samorządowych, korzystając z atrybutów władzy publicznej. Przedmiot i zakres władzy samorządowej stale się powiększa, czyniąc z organów samorządowych samodzielne podmioty polityki lokalnej i regionalnej[160]. Z perspektywy prawie 30-letniego funkcjonowania odrodzonego w Polsce samorządu terytorialnego stwierdzić należy, że w ciągu tego okresu następował nieustanny wzrost zarówno liczby jak również zakresu zadań wykonywanych przez samorządy. Obok rozwoju sfery zadań własnych mieliśmy też do czynienia z procesami komunalizacji zadań administracji rządowej, przez co jednostki samorządowe uzyskują większą samodzielność[161].

[157] Dz. U. nr 48, poz. 550 ze zm.
[158] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1307.
[159] R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, Komentarz do art. 11 u.s.w. [w:] B. Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie województwa Komentarz, Warszawa 2012, s. 128-129.
[160] M. Barański, Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna, [w:] M. Barański, S. Kantyka, S Kubas, M. Kuś, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa 2007, s. 31.
[161] J. Korczak, Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego, ST 2016, nr 1-2, s. 16.

Podstawową cechą polskiego samorządu terytorialnego jest to że poszczególne jego jednostki są całkowicie niezależne od siebie, a ich układ przypomina strukturę szczeblową. Takie rozmieszczenie poszczególnych j.s.t. nie oznacza jakiejkolwiek hierarchii między nimi. W sensie organizacyjnym w skład województwa wchodzą powiaty, a w skład powiatu gminy, jednakże przynależność nie wiąże się z uzależnieniem jednych od drugich. W sensie kompetencyjnym proporcje ulegają odwróceniu, ponieważ to gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, powiat, a zwłaszcza województwo samorządowe mają natomiast węższy i ściślej określony zakres działania[162].

1.4. Konstytucyjne i ustawowe podstawy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny stanowi istotny i zasadniczy filar ustroju państwa demokratycznego. Władza samorządowa jest integralną część struktury narodowej oraz ważnym i niezbędnym element porządku prawnego państwa[163]. Reaktywowanie samorządu w 1990 roku wymagało zmiany przepisów konstytucyjnych, uchwalenia ustaw oraz licznych zmian w porządku prawnym[164]. Obecnie podstawy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce zawarte są w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku w rozdziale VII zatytułowanym „Samorząd Terytorialny", w ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego[165], a także w regulacjach ustaw zwykłych pośród których najistotniejsze znaczenie mają: ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym[166], ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym[167], ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa[168], ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[169], ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy[170], ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy[171], ustawa

[162] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 269.
[163] M. Zdyb, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem, Lublin 1993, s. 62.
[164] E. Ochendowski, Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 2009, s. 331.
[165] Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
[166] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506.
[167] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511.
[168] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512.
[169] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234.
[170] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1817
[171] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 754.

z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym[172], ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych[173], ustawa z dnia 7 października 1992 roku regionalnych izbach obrachunkowych[174], ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych[175], ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej[176], ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych[177], ustawa z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych[178], ustawa z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych[179], ustawa z dnia z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[180], a także wiele innych ustaw szczególnych.

Ustrojodawca poświęca samorządowi terytorialnemu cały rozdział VII Konstytucji RP zatytułowany „Samorząd Terytorialny" (art. 163-172). Jednakże to art. 15 oraz art. 16 Konstytucji RP znajdujące się w rozdziale zatytułowanym „Rzeczpospolita" mają kluczowe znaczenie w zakresie problematyki samorządu. Ponadto w treści preambuły ustrojodawca sformułował istotną dla funkcjonowania samorządu terytorialnego zasadę pomocniczości. Samorządu terytorialnego dotyczą także przepisy traktujące o źródłach prawa w odniesieniu do prawa miejscowego (art. 87 ust 2 i art. 94), art. 184 określający właściwość sądów administracyjnych w odniesieniu do orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, a także art. 203 ust. 2 uprawniający Najwyższą Izbę Kontroli do kontrolowania działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności, lecz nie celowości[181].

Treść preambuły Konstytucji RP jest dla władzy lokalnej podstawą prawno-ideową opartą na humanistycznych wartościach i zasadach, wyrosłych z cywilizacji zachodnioeuropejskich, kultury helleńsko-rzymskiej i chrześcijańskiej. Ten doniosły tekst stanowi, że prawo obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej gwarantować ma rzetelność i sprawność instytucji publicznych, poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władzy i dialog publiczny oraz ważną dla samorządu terytorialnego zasadę pomocniczości

[172] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 400.
[173] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1445.
[174] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561.
[175] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077.
[176] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 827.
[177] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1260.
[178] Dz.U. nr 91, poz. 1009.
[179] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 570.
[180] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1530.
[181] H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2014, s. 98.

umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Fundamentalne znaczenie dla istoty społecznej i moralnej samorządu ma art. 2 Konstytucji RP stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej[182].

W art. 15 Konstytucji RP ustrojodawca czerpiąc wzorce z przeszłości, nie określa kształtu ustroju terytorialnego RP, pozostawiając tę kwestię ustawodawcy zwykłemu. Brzmienie tego przepisu konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że w zamiarze ustawodawcy konstytucyjnego było zobowiązanie ustawodawcy zwykłego do takiego kształtowania ustroju terytorialnego RP, aby zapewniał decentralizacje władzy publicznej, oraz aby w miarę zmiany uwarunkowań wykonywania władzy publicznej dostosował ustrój terytorialny do wymogów decentralizacji tej władzy[183]. W kwestii podstaw zasadniczego podziału terytorialnego Konstytucja ogranicza się do wskazania, że musi być on oparty na uregulowaniu więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, jak również winien zapewnić powołanym jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych[184]. Ustrojodawca akcentuje, że podział terytorialny będzie uwzględniał specyfikę danego obszaru i nie doprowadzi do rozdzielenia terenów kulturowo czy tez gospodarczo powiązanych. Z drugiej strony zwraca uwagę, że podział ten musi umożliwiać wykonywanie zadań nałożonych na samorządy, zatem poszczególne j.s.t. nie mogą być za bardzo rozdrobnione, gdyż spowodowałoby to brak możliwości realizacji celów dla których samorządy zostały faktycznie powołane[185].

O istocie samorządu terytorialnego w Polsce obok decentralizacji decyduje także istnienie interesu lokalnego[186]. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku K 24/02[187] orzekł, że interes lokalny w świetle dotychczasowej praktyki ma charakter obiektywny i to zarówno w stosunku do interesu innych jednostek samorządu terytorialnego, jak i nawet interesu państwa. Nie posiada on charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom. Art. 16 Konstytucji RP stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału

[182] A. Piekara, Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce [w:] E. Jasiuk (red.), XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego, Radom 2011, s. 23.
[183] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172), ST 2002, Nr 3, s. 3-4.
[184] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 24-25.
[185] P. Sławicki, Samorząd w uregulowaniach Konstytucji z 1997 roku, [w:] M. Klimek (red.), J. Czerw (red.), B. Więckiewicz (red.), Samorząd Gminny w III Rzeczypospolitej, Lublin 2013, s. 93.
[186] B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 730.
[187] OTK z 2003 r., nr 2A , poz. 11, Postanowienie TK z dnia 20 lutego 2001 r., K 28/00, OTK 2001/8/263, Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009/9/139, Wyrok TK z dnia 25 sierpnia 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006/7/86, Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r., K 34/16, LEX nr 2590805.

terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustrojodawca jednoznacznie wypowiedział się za ideą subsydiarności i zasadą decentralizacji władzy publicznej, przekazując samorządowi istotną część zadań publicznych. Rozwinięciem tej zasady jest art. 163 Konstytucji RP w którym doprecyzowany został znaczeniowy zakres sformułowania „istotna cześć zadań publicznych" poprzez konstrukcję domniemania kompetencyjnego samorządu w zakresie zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zatem samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę w wykonywaniu zadań publicznych pomimo braku teoretycznego i praktycznego modelu formuły zadaniowej samorządu[188]. Zawarta w art. 163 Konstytucji RP, zasada domniemania zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego w systemie organów władz publicznych jest wyrazem roli samorządu w demokratycznym państwie prawnym o którym stanowi art. 2 Konstytucji RP.

Art. 164 Konstytucji RP wyraźnie akcentuje wielość jednostek i poziomów samorządu, jednakże podstawową j.s.t. jest gmina, natomiast inne j.s.t. mogą powstać na drodze regulacji ustawowej[189]. Konstytucja wyklucza możliwość występowania wyłącznie samorządu gminnego, gdyż gmina wykonuje wszystkie zadania nie zastrzeżone dla innych j.s.t. Ustrojodawca nakazuje ustawodawcy zwykłemu wprowadzenie co najmniej jeszcze jednego poziomu samorządu – w tym jednego szczebla samorządu regionalnego[190]. Gmina podobnie jak inne j.s.t. posiada osobowość prawną, zaś jak wynika z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ich samodzielność podlega ochronie sądowej. W art. 166 Konstytucji RP ustrojodawca sprecyzował istotę zadań publicznych, które wykonuje samorząd terytorialny, dzieląc je na zadania własne oraz zadania zlecone. Do zadań własnych zalicza te sprawy publiczne, które zostały na jego rzecz ustawowo zdecentralizowane, lub przekazane przez administrację rządową, czy inną korporację samorządową w ramach porozumienia. Praktyczne znaczenie podziału zadań sprowadza się do sposobu ich finansowania, zadania własne finansowane są ze środków własnych, zaś zadania zlecone ze środków zleceniodawcy[191]. Pozostałe art. 167-172

[188] J. Korczak, Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej Tom 2, Warszawa 2012, s. 199.
[189] K. Bandarzewski, Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa, [w:] P. Sarnecki (red.), Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005, s. 111.
[190] H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności…, s. 99.
[191] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w konstytucji RP. Komentarz do art. 15, art. 16…, s. 13-15.

Konstytucji RP traktują o dochodach j.s.t. i ich źródłach, podatkach i opłatach lokalnych, organach j.s.t., referendum lokalnym, zasadach zrzeszania się j.s.t. Ustrojodawca poświęca także oddzielny artykuł problematyce sprawowania nadzoru nad działalnością j.s.t., z którego treści wynika, że jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym kryterium nadzoru jest kryterium legalności, a organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów, właściwi miejscowo wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych właściwe miejscowo regionalne izby obrachunkowe.

Istotnym i ważnym z punktu widzenia funkcjonowania j.s.t. w Polsce jest treść Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, ratyfikowanej dnia 22 listopada 1993 roku w której zdefiniowane zostały zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Celem jej sporządzenia było podkreślenie, że lokalne społeczności są jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad wspólną dla wszystkich państw członkowskich[192]. EKSL zawiera definicję samorządu terytorialnego w art. 3 ust. 1 stanowiąc, że samorząd lokalny oznacza prawo oraz zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Przytoczona definicja samorządu terytorialnego pozwala wyróżnić istotne dla samorządu elementy składowe: 1) atrybuty prawa i zdolności, 2) przedmiot tych atrybutów: normowanie i zarządzanie zasadniczą częścią spraw publicznych, 3) skutki wykorzystania atrybutów: osiąganie wynikających znormowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych korzyści oraz ponoszenie odpowiedzialności za podjęte działania[193].

Europejska Karta Samorządu Lokalnego nie obejmuje samorządu regionalnego, dla którego w ramach Rady Europy wypracowano osobną Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (EKSR) uchwaloną przez IV Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w dniach 3-5 czerwca 1997 roku, jednakże nie została ona źródłem prawa w tradycyjnym rozumieniu „prawa twardego" (hard law) , pozostaje wciąż projektem – można ją zatem traktować jako zbór standardów „prawa miękkiego" (soft law)[194].

Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest dokumentem Rady Europy regulującym status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych

[192] E. Ura, Prawo administracyjne…, s. 190.
[193] T. Szewc, Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 17.
[194] H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności…, s. 109.

państw i działających w nich samorządów, propagującym ideę samorządu lokalnego, jako głównego elementu demokracji. Z tego względu jednym z celów Karty jest włączenie obywateli w tworzenie demokracji w miejscu ich zamieszkania, z czym wiąże się obowiązek zasięgania opinii społeczności lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących, w którym działają wspólnoty lokalne. EKSL określa zakres działania samorządu wskazując, że podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji bądź w ustawie. Rzeczpospolita Polska przed przystąpieniem do Unii Europejskiej zobowiązała się dostosować organizację, strukturę i zadania samorządu terytorialnego do wymogów EKSL, z której wynika, że zasada samorządności terytorialnej musi pochodzić z prawa wewnętrznego, przy czym w odniesieniu do prawa lokalnego nie musi wynikać z Konstytucji. Samorządność regionalna zgodnie z postanowieniami EKSR musi wynikać z zapisów konstytucyjnych[195]. Art. 4 EKSL dotyczy zasady pomocniczości, odnoszącej się do zakresu działania samorządu lokalnego. Ochrona granic społeczności lokalnych zawarta została w art. 5 EKSL, zatem każda zmiana granicy dotycząca społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji ze społecznością której granice mają zostać zmienione. Dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych reguluje art. 6, zaś status przedstawicieli władz lokalnych art. 7 EKSL. Regulacje odnoszące się do kontroli administracyjnej, której odpowiednikiem w prawie polskim jest nadzór zawarte zostały w art. 8, natomiast zasady finansowania społeczności lokalnych w art. 9, prawo zrzeszania się wspólnot samorządowych w art. 10, podczas gdy prawo odwołania się do sądu w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień i poszanowania zasad samorządności lokalnej w art. 11 EKSL. Postanowienia EKSL zostały uwzględnione przy konstruowaniu w RP ustrojowych ustaw samorządowych.

W prawodawstwie RP najliczniejszą grupę aktów normatywnych regulujących ustrój samorządu terytorialnego stanowią ustawy zwykłe, albowiem polski model samorządu terytorialnego jest złożony oraz posiada różnorodny charakter swojej działalności[196]. Najważniejszymi ustawami są tzw. ustrojowe ustawy samorządowe czyli ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa. Ważna z punktu widzenia wyborczego jest ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, w której zawarte zostały uregulowania prawne dotyczące przeprowadzania

[195] M. Szypliński, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego a polskie ustawy samorządowe, [w:] M. Szypliński, Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, Toruń 2011, s.137.
[196] M. Chmaj, Prawo samorządu terytorialnego, Warszawa 2013, s. 23.

wyborów samorządowych, parlamentarnych, prezydenckich oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, ponadto w jej treści odnajdujemy przepisy o warunkach ważności przeprowadzanych wyborów, a także przepisy karne dotyczące przestępstw możliwych do popełnienia przeciwko wyborom. Nowe uregulowania dotyczące wyborów samorządowych znalazły pełne zastosowanie dopiero podczas wyborów samorządowych, które odbyły się dnia 16 listopada 2014 roku[197].

Kolejnym ważnym w odniesieniu do samorządu terytorialnego aktem normatywnym jest ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, normująca przeprowadzanie referendum z inicjatywy organu stanowiącego j.s.t., referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców oraz referendum w sprawie odwołania organu j.s.t., zawierająca przepisy dotyczące kampanii referendalnej oraz przepisy dotyczące finansowania referendum, a także tryb przeprowadzania, ustalania i ogłaszania wyników referendum oraz przepisy karne w tym zakresie. Istota jest również ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych w której zawarte są normy prawne dotyczące zagadnień związanych z podatkiem od nieruchomości, ewidencją podatkową nieruchomości, podatkiem od środków transportowych oraz problematyka opłat lokalnych. Przywołać należy również ustawę z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, gdzie ustawodawca uregulował problematykę samorządowych zakładów budżetowych, spółek z udziałem j.s.t., a także przekształcania przedsiębiorstw komunalnych. Z pracowniczego punktu widzenia istota jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych zawierająca przepisy dotyczące nawiązywania z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę- umowy o pracę, stosunku pracy oraz zmianę tego stosunku pracy, obowiązki pracownika samorządowego, uprawnienia pracownika samorządowego, przepisy dotyczące zmiany w podziale terytorium państwa w odniesieniu do pracowników samorządowych. Istotną rolę odgrywa także ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych określająca zakres i działania oraz organizację jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zakres i zasady działania agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych, zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej, zasady i tryb kontroli procesów związanych z gospodarowaniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz zagospodarowaniem mieniem, zasady zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne, zasady i tryb uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, zasady i tryb

[197] H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności…., s. 118.

opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym, zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych, zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych, a także zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Powiązana jest z nią ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określająca źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, jak również zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.

Szczególnie ważne są dwie ustawy nie odnoszące się bezpośrednio do roli i zadań realizowanych przez j.s.t., lecz powiązane z funkcjonowaniem j.s.t. poprzez problematykę sprawowania nadzoru nad jego działalnością , czyli ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (u.r.i.o.), a także z realizacją uprawnień odwoławczych wynikających z art. 15 w zw. z art. 17 pkt. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego[198] (k.p.a.), czyli ustawa z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (u.s.k.o.).

Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych dotyczy funkcjonowania kolegiów, które uznane zostały przez ustawodawcę zaorany właściwe w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Pełnią zatem podstawowych organów wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej ze sfery właściwości samorządu terytorialnego rozstrzyganych na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa[199], chyba że przepisy szczególne stanowią w tej materii inaczej, wskazując inny organ odwoławczy. Druga z wymienionych ustaw, czyli ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych odnosi się do problematyki funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, jako jednego z trzech konstytucyjnych organów nadzoru nad działalnością j.s.t w zakresie spraw finansowych oraz organów kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych w stosunku do j.s.t., związków międzygminnych

[198] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.
[199] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 800.

i związków powiatu, stowarzyszeń gmin lub powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystania przez nie dotacji z budżetu j.s.t.[200]. W treści ustawy uregulowano zadania, organizację i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych a także przepisy karne w zakresie uchylania się od kontroli.

Szczególne miejsce jako źródło prawa samorządowego zajmują statuty j.s.t., należące do kategorii aktów prawa miejscowego, jako aktów powszechnie obowiązującego prawa, jak wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Statut jest aktem prawnym regulującym zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania podmiotu prawa publicznego lub prywatnego, jest pojęciem z języka prawnego, a nie jednolicie unormowaną instytucją prawną. Wspólną dla wszystkich statutów jest ich funkcja, albowiem określają one wewnętrzną organizację, cele istnienia, tryb działania i podobne zagadnienia ustrojowe danego podmiotu prawa. Wymagania co do formy i treści poszczególnych rodzajów statutów określają każdorazowo przepisy szczególne. W prawie publicznym statut jest aktem władczym organu administracji publicznej, statuty gminy, powiatu i województwa samorządowego należą do aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy tych jednostek. W drodze regulacji statutowej organy stanowiące j.s.t. (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) mogą regulować wszystkie zagadnienia ustrojowo-organizacyjne dotyczące danej j.s.t., lecz nieuregulowane w odrębnej dla j.s.t. ustawie. Stanowienie statutów przez organy j.s.t. jest przeniesieniem uprawnień państwowych do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na w tym przypadku wspólnoty samorządowe, będąc wyrazem tzw. autonomii statutowej, czyli samodzielności organizacyjnej jaką posiadają j.s.t. Każda z nich zobowiązana jest z swoim statucie zawrzeć obligatoryjną materię, do której należą następujące sprawy:[201] 1) ustrój wewnętrzny j.s.t. (art. 3 ust. 1 u.s.g., art. 2 ust. 4 u.s.p., art. 7 ust. 1 u.s.w.), 2) zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów j.s.t i komisji, a także korzystania z nich (art. 11b ust. 3 u.s.g., art. 8a ust. 3 u.s.p., art. 15a ust. 3 u.s.w.), 3) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, art. 18a ust. 5 u.s.g., art. 16 u.s.p., art. 30 u.s.w.), 4) zasady powoływania i funkcjonowania komisji stałych, a także komisji doraźnych, art. 21 u.s.g., art. 17 u.s.p., art. 28 u.s.w.), 5) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów j.s.t (art. 22 ust. 1 u.s.g., art 19 i 32 ust. 4 u.s.p., art. 41 ust. 3 u.s.w.) 6) zasad działania klubów

[200] H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności…, s. 118-119.
[201] J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, Wrocław 2013, s. 387; R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski, (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 23, 169, 219, 235, 240, 245.

radnych (art. 23 ust. 2 u.s.g., art 19 u.s.p., art. 29 u.s.w.). Ponadto w przypadku samorządu gminnego statut obligatoryjnie zawiera zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3 u.s.g.), zasad uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.), uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

1.5. Zasada decentralizacja i pomocniczości a samorząd terytorialny

1.5.1. Istota decentralizacji i pomocniczości

Decentralizacja jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych III Rzeczypospolitej. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku w treści art. 15 wprost odnosi się do tej zasady stanowiąc, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

Najstarszy pogląd dotyczący decentralizacji prezentuje A. Okolski, który utożsamiał decentralizację z organami samorządowymi, gdyż to im właśnie przypisywał prawo do załatwiania „interesów danej miejscowości" w przeciwieństwie do scentralizowanych organów rządowych, którym pozostawiał sprawy o charakterze ogólnym[202]. Natomiast W. L. Jaworski wiązał konstrukcję decentralizacji z koncepcją odrębności osobowości publicznoprawnej. Uważał, że nie można zrozumieć podziału na administrację centralistyczną i decentralistyczną jeśli nie przyjmie się założenia, że: „administracje wykonują osoby, że tymi osobami są – państwo i inne publicznoprawne osoby, że o decentralizacji możemy mówić tylko wówczas, gdy ustawa przekazuje pewne gałęzie administracji owym innym osobom publicznym"[203].

Zdaniem J. Panejko: „zasadniczym elementem decentralizacji jest pewna niezawisłość i samodzielność. Niezawisłość miała oznaczać niepodporządkowanie danej jednostki samorządowej jakiemukolwiek organowi administracji państwowej, natomiast samodzielność uwidaczniała się w nieskrępowanej niczym i mieszczącej się w granicach prawa działalności"[204]. Podczas gdy T. Bigo definiował decentralizację jako system, w którym istnieje wiele ośrodków władzy publicznej, przez które rozumiał podmioty sprawujące administrację.

[202] A. Okolski, Wykład z prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim, Warszawa 1880 r., za T. Rabską, Podstawowe pojęcia organizacji administracji. Centralizacja i decentralizacja administracji [w:] J. Starościak (red.), System prawa administracyjnego, t. I, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 257.
[203] W. L. Jaworski, Nauka prawa administracyjnego, Warszawa 1924, s. 138.
[204] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu terytorialnego…., s. 17.

Uważał, że decentralizacja jest systemem, w którym podmioty administrujące dysponują samodzielnością w stosunku do władzy centralnej. Decentralizacja zakładała, samodzielność podmiotów zdecentralizowanych, a polegać miała na wyodrębnieniu związków publicznoprawnych, będących jedynym typem decentralizacji[205]. T. Bigo wyrażał pogląd, że decentralizacja to zjawisko należące zarówno do domeny „przebiegów przestrzenno-materialnych" jak również do świata zjawisk kulturowych[206]. Zdaniem H. Dębińskiego decentralizację wiązać należało z niezależnością prawną, odnosząc ją do sfery wytwarzania norm. „Decentralizacja wyraża się w takim systemie norm prawnych, który obok najwyższego źródła norm, czyli ustawodawcy dopuszcza także możliwość istnienia innych ośrodków tworzących normy prawne mniej lub bardziej samodzielnie"[207].

W literaturze międzywojennej panowała zgodność, że decentralizacja nie oznacza pełnej niezależności dla struktur samorządowych, gdyż istniało pewne „centrum", oddziaływującego na jednostki zdecentralizowane. Zakres oraz sposób tego oddziaływania, nie naruszający samodzielności struktur samorządowych miał znajdować swój wyraz w konstrukcji nadzoru nad samorządem terytorialnym[208].

Współcześnie problematyka decentralizacji i centralizmu jest kluczową kwestią ustroju administracyjnego każdego państwa. Jeszcze do niedawna głównie pod wpływem absolutyzmu i heglizmu uważano, że państwu właściwa jest tendencja centralistyczna stanowiąca jego siłę przy pomocy której, koordynuje ono swoją organizację oraz działania w społeczeństwie, nierzadko podporządkowując je sobie całkowicie. Natomiast społeczeństwo spontanicznie, niejako naturalnie wytwarza własne struktury organizacyjne, które funkcjonują opierając się na decentralizacji będącej siłą zabezpieczającą jego egzystencją oraz rozwój, reagującą przeciwko dążeniom do wszechwładzy państwa[209].

Pojęcia centralizacji i decentralizacji związane są z budową struktury organów administracji i ich podporządkowania. Przez centralizację rozumieć należy taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia. Oznacza to, że w układzie scentralizowanym organy niższego stopnia pozbawione są samodzielności i uzależnione są

[205] T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 125.
[206] T. Bigo, Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym, Przegląd Prawa i Administracji im. E.Tilla", R. LIII, 1928 s. 18-19 i n.
[207] H. Dembiński, Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, Wilno 1934, s. 68.
[208] K. Sikora, Samodzielność gminy …., s. 34.
[209] S. Wójcik, Polityczne i teoretyczne aspekty decentralizacji administracji, [w:] B. Nawrot (red.), J. Pokładecki (red.), Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy, Poznań 1999, s. 22.

względem organów wyższego stopnia[210]. Organy nadrzędne uprawnione są decydować o sytuacji prawnej pracowników organów niższego szczebla w zakresie ich stosunku pracy, ponadto posiadają prawo powoływania i odwoływania kierowników tychże organów. Rozstrzygnięcia organów podporządkowanych hierarchicznie organom wyższego szczebla, mogą zostać zmienione przez organ nadrzędny. Organy usytuowane wyżej w hierarchii administracji władne są dokonywać prawnej ingerencji w funkcjonowanie organów usytuowanych niżej poprzez polecenia, instrukcje, wytyczne, lub inne akty kierowania[211]. J. Zimmermann uważa, że istota układu scentralizowanego nie odpowiada wymogom demokratycznego państwa prawnego, dlatego też układ scentralizowany powinien być wyjątkiem. Istnieją dziedziny administracji w których istnienie układu scentralizowanego jest niezbędne z uwagi na specyfikę materii realizowanej przez administrację, dotyczy to m.in.: administracji skarbowej państwa, wojska oraz policji. Centralizacja występuje przede wszystkim w administracji rządowej[212]. W administracji scentralizowanej występują zjawiska rozpraszania i skupiania kompetencji, czyli dekoncentracja i koncentracja. Przez dekoncentrację rozumieć należy przenoszenie kompetencji na większą liczbę organów, co oznacza, iż dekoncentracja przesuwa punkt ciężkości administrowania na organy niższych szczebli, przy pełnym zachowaniu przez organy naczelne i centralne prawa udzielania im poleceń i wytycznych, a także prawa ingerencji i każdorazowego przejęcia załatwianych spraw przez organy wyższego szczebla. Dekoncentracja nie uchyla hierarchiczności podporządkowania, przekazuje wyłącznie zadania, natomiast decentralizacja - zadania i władzę. Przez koncentrację należy rozumieć skupienie kompetencji w nielicznej grupie organów. Istotą zasady koncentracji jest że główny ciężar odpowiedzialności za administrowanie spoczywa wyłącznie na organach naczelnych i centralnych, uprawnionych do decydowania we wszystkich podstawowych sprawach[213]. E. Ochendowski określa następujące zalety układu scentralizowanego: istnienie jednolitość działania organów aż do najniższego szczebla, łatwość ustalenia i wyegzekwowania odpowiedzialności, eliminowanie sporów kompetencyjnych, a także istnienie jasnego układu kompetencji w działaniach na zewnątrz wobec obywateli[214].

[210] E. Ura, Prawo administracyjne…, s. 93.
[211] N. Szczęch, Centralizacja i decentralizacja administracji publicznej, [w:] M. Karpiuk (red.), J. Kowalski, (red.), Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie, Warszawa – Poznań 2013, s. 22.
[212] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2012, s. 135.
[213] E. Ura, Prawo administracyjne…, s. 93-94.
[214] E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2006, s. 220-221.

Przez decentralizację należy rozumieć system administracji w którym poszczególne podmioty administrujące wyposażone zostały przez ustawodawcę w wyraźnie przyznane w drodze ustawowej kompetencje, realizowane w sposób samodzielny. Podlegające jedynie nadzorowi o charakterze weryfikacyjnym, realizowanemu przez prawnie uprawnione do tych działań organy państwa[215]. B Dolnicki uważa że: „decentralizacja polega na prawnym zabezpieczeniu organom niższego stopnia w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Dokonuje się tego poprzez wyraźne określenie możliwości i sposobów ingerowania organów wyżej usytuowanych w działalność organów niżej stojących w strukturze organizacyjnej"[216]. Zdaniem A. Piekary istotą decentralizacji administracji publicznej jest ustawowe przeniesienie zadań i kompetencji decyzyjnych ze szczebla centralnego na rzecz administracyjnych struktur terenowych. Brak w modelu administracji zdecentralizowanej hierarchicznego podporządkowania, a organy szczebli niższych korzystają z ustanowionej prawem niezależności i samodzielności, podlegając wyłącznie nadzorowi którego jedynym kryterium jest zgodność z prawem (kryterium legalności) sprawowanemu w imieniu państwa przez organa administracji rządowej wyższych szczebli[217]. Zdaniem S. Fundowicza: „zasadniczo podmiotami zdecentralizowanej działalności administracyjnej były samodzielne jednostki administracyjne. Samodzielnymi jednostkami administracyjnymi są takie jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne na własną odpowiedzialność tzn. że nie są związane wskazaniami innych instytucji"[218]. Natomiast zdaniem H. Izdebskiego decentralizacja stanowi przeciwieństwo centralizacji, którą rozumieć należy jako proces ograniczania przez władze centralne samodzielności podmiotów terytorialnych oraz innych podmiotów, które korzystają z aspektu samorządności. Decentralizacja to brak w systemie władz i instytucji publicznej podmiotów, które podlegałyby osobowo bądź służbowo władzom lub instytucjom centralnym. „Decentralizacja zatem to proces ograniczenia pełnego podporządkowania władzom i instytucjom centralnym, jak również rezultat tego procesu"[219].

Decentralizacja jest procesem przekazywania zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla, wraz z łącznym rozszerzeniem zakresu ich uprawnień do

[215] S. Kantyka, Zasada decentralizacji oraz pomocniczości w funkcjonowaniu administracji publicznej, [w:] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa 2007, s. 32.
[216] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 20.
[217] A. Piekara, Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia, [w:], A. Piekara, (red.), Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia, Warszawa 1995, s. 5.
[218] S. Fundowicz, Decentralizacja władzy publicznej [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 173.
[219] H. Izdebski, Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji [w:] A. Lutrzykowski, (red.), Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej, Toruń 2012, s. 15-16.

samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć[220]. Decentralizację podzielić można na decentralizację terytorialną oraz decentralizację rzeczową. Typowym przykładem decentralizacji terytorialnej jest samorząd terytorialny. Tego rodzaju decentralizacja polega na „przekazywaniu zadań państwa z centrum na poszczególne jednostki terytorialne, powołane do ich wykonywania na określonym obszarze państwa. O tworzeniu podmiotów zdecentralizowanych nie decyduje więc rodzaj przekazanych zadań, ale podział administracyjny państwa". Natomiast decentralizacji rzeczowej nie ogranicza zasięg terytorialny gdyż w tym przypadku „państwo nie przekazuje swojej władzy w stosunku do pewnego terytorium, ale w określonym rzeczowo zakresie", z tego rodzaju decentralizacją mamy do czynienia w samorządach zawodowych. Przy czym decentralizacja terytorialna jest bardzo często traktowana jako synonim terminu „decentralizacja" w ogóle[221].

Na zasadę decentralizacji w polskim prawodawstwie należy patrzeć w kontekście filozoficzno-ustrojowym oraz teoretycznym, celem odnalezienia pewnych założeń aksjologicznych na których opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, a które powinny mieć istotny wpływ jej rozumienie. Fundamentalnym założeniem Konstytucji RP w odniesieniu do zasady decentralizacji jest aby przy jej stosowaniu zadbać o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności oraz obowiązku solidarności z innymi. Ustrojodawca w Preambule Konstytucji RP odsyła ponadto do trzech innych zasad: poszanowania wolności i sprawiedliwości społecznej, współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. W odniesieniu do zasady decentralizacji szczególne znaczenie ma ostatnia z wymienionych czyli zasada pomocniczości. Istotna jest również zasada unitarności państwa zawarta w art. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym[222].

Pojęcie „decentralizacji" było przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02[223] trybunał orzekł, że pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja o której stanowi Konstytucja RP nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach

[220] M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, Istota i przesłanki funkcjonowania samorządu terytorialnego, [w:] M. Kosek -Wojnar (red.), K. Surówka (red.), Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Warszawa 2007. s. 23.
[221] T. Woś, Państwo a organizacje samorządowe, [w:] T. Woś, J. Stelmach, M. Bankowicz, M. Grzybowski, T. Władyka, Wiedza o społeczeństwie, Warszawa 2003, s. 53.
[222] S. Fundowicz, Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2008, s. 15-16.
[223] LEX nr 76809.

ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. Natomiast w wyroku z dnia 21 marca 2005 roku, U 5/04[224] Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zdecentralizowane organy cechuje samodzielność - rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, a także niezawisłość- oznaczająca wolność od ingerencji w ich sprawy organów wyższego stopnia. Prawna definicja decentralizacji uwypukla trzy zagadnienia: po pierwsze, przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, po drugie, korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz z uprawnień gwarantujących im samodzielność a także możliwość decydowania o sprawach publicznych, po trzecie, posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki. „Decentralizacja" – to proces poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego szczebla w drodze przekazywania im zadań, kompetencji a także niezbędnych środków.

Ustrojowa zasada decentralizacji odnosi się do organizacji administracji publicznej, do struktury i rodzajów powiązań łączących w jej ramach poszczególne podmioty administrujące. W odniesieniu do administracji publicznej, decentralizacja oznacza opartą na prawie względną samodzielność funkcjonalną - decentralizacja rzeczowa, lub terytorialną - decentralizacja terytorialna, wyodrębnionych podmiotów tej administracji w wykonywaniu zadań i kompetencji publicznych. Samodzielność podmiotów zdecentralizowanej administracji publicznej w wykonywaniu funkcji publicznych podlega ochronie sądowej, zaś zakres samodzielności tych podmiotów wyznaczony został normatywnie określonym nadzorem[225].

Dzięki zjawisku decentralizacji, demokratyzacji oraz zbiorowego upodmiotowienia politycznego a także gospodarczego mieszkańców, co mieści się w założeniach oraz w istocie samorządu terytorialnego jest wytwarzane w lokalnej świadomości społecznej przekonanie, iż poszerza się ich zakres wolności przez co członkowie lokalnych społeczności stają się bardziej aktywni i odpowiedzialni za swoje sprawy[226].

[224] LEX nr 198671.
[225] P. Wilczyński, Decentralizacji zasada, [w:] M. Stahl (red.), B. Jaworska-Dębska (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Cześć 1 Ustrój, Warszawa 2010, s. 24.
[226] A. Piekara, Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia, ST 1995, nr 5, s. 57-59.

1.5.2. Samorząd terytorialny jako wyraz decentralizacji i pomocniczości

Samorząd terytorialny jest immanentnym elementem współczesnego państwa demokratycznego, w którym zdecentralizowane wykonywanie zadań publicznych należy do podstawowego kanonu myślenia politycznego[227]. Samorząd terytorialny jest podstawową formą zdecentralizowanej administracji publicznej. Proces przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce rozpoczął się po wyborach przeprowadzonych dnia 4 czerwca 1989 roku. Wówczas ustawą z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[228] ustawodawca dokonał zmiany treści art. 5 nadając mu nową treść: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu." Następnie dnia 8 marca 1990 roku uchwalone zostały trzy ustawy dające podstawy prawne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego: ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[229], ustawa o samorządzie terytorialnym[230] oraz ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin[231].

W ujęciu prawnym samorząd terytorialny występuje jako pośrednia administracja państwowa, wykonywana przez odrębne od państwa podmioty zdolne do działań prawnych, administrujące zadaniami państwowymi[232]. Samorządowa władza jest postacią władzy publicznej, która sprawowana jest w imieniu interesu publicznego przez wspólnotę samorządową lub wyłonione przez nią instytucje, jednakże nie jest władzą suwerenną[233]. Samorząd terytorialny reaktywowano w 1990 roku, w nowych warunkach społeczno-politycznych, wówczas to nadano mu rangę instytucji konstytucyjnej[234]. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku samorządzie terytorialnym[235] (obecnie ustawa o samorządzie gminnym) określiła istotę i pozycję prawnoustrojową samorządu terytorialnego, którego podstawową formą organizacji życia publicznego była gminie, która uzyskała osobowość prawną. Stała się ona

[227] K. Kulesza, Samorząd terytorialny, Warszawa 1995, s. 14.
[228] Dz. U., nr 75, poz. 444.
[229] Dz. U., nr 16, poz. 94.
[230] Dz. U., nr 16, poz. 95.
[231] Dz. U., nr 16, poz. 96.
[232] B. Dolnicki, Prawnoustrojowe ramy polityki lokalnej, [w:] E. Ganowicz (red.), L. Rubisz, (red.), Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty, Toruń 2008. s. 65-98. Szerzej o klasyfikacji podziału terytorialnego L. Bielecki, Klasyfikacja podziału terytorialnego, [w:] M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 246.
[233] J. Pokładecki, Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji lokalnej. Doświadczenia europejskie i polskie, [w:] A. Lutrzykowski (red.), Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja władzy publicznej, Toruń 2012, s. 83.
[234] Nowela do Konstytucji z dnia 8 marca 1990 roku Dz. U. nr 16, poz. 94, nr 29, poz. 171, nr 67, poz. 397.
[235] Tekst pierwotny Dz. U. nr 16, poz. 95.

podmiotem uprawnionym do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, na zasadach określonych przez ustawy. Podniesienie do rangi konstytucyjnej instytucji samorządu terytorialnego, a także nadanie gminie nowych cech ustrojowych jest uznaniem decentralizacji za podstawę budowy nowego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej[236]. Reforma wprowadzająca w 1998 roku powiat samorządowy oraz województwo samorządowe jako dwa kolejne szczeble samorządu terytorialnego, stanowiła dalszą realizacją konstytucyjnej zasady decentralizacji publicznej.

Wyznacznikiem rozdysponowania zadań między poszczególne podmioty aparatu państwowego, a nowo powstałe struktury organizacyjne samorządu terytorialnego jest zasada subsydiarności, która wprowadza rozdzielenie zadań publicznych oraz odpowiedzialności za ich wykonanie między państwo, a obywateli lub ich grupy. Postępowanie w sposób zgodny z tą zasadą zmierza do kierowania i realizacji zadań publicznych poprzez szczebel administracji, który usytuowany jest jak najbliżej obywatela[237].

Samorząd terytorialny jako całość zbudowany jest z jednostek, przy czym zaznaczyć należy, że termin „jednostka" odnosi się do podziału państwa, zaś termin „samorząd terytorialny" do szczególnej pozycji ustrojowej. Całość natomiast, czyli „jednostka samorządu terytorialnego" oznacza samodzielny podmiot administracji publicznej niezależny od żadnego innego podmiotu[238]. Zdaniem Z. Leońskiego istotny wpływ na podział terytorialny kraju ma podejmowanie demokracji lokalnej. Postuluje się aby podział zasadniczy uwzględniał specyfikę działania samorządu terytorialnego, zmierza się do tego, aby jednostki terytorialne były na tyle silne, ażeby samorząd terytorialny mógł sprawnie realizować przypisane mu zadania. Podział terytorialny należy tak ukształtować żeby zaspokajanie potrzeb obywatela możliwe było w jak najwyższym stopniu[239]. Przesłankami mającymi wpływ na kształt podziału terytorialnego w Polsce zdaniem J. Sługockiego są: 1) zadania i kompetencje przekazywane terenowym organom administracji publicznej, 2) dostosowanie jednostek podziału terytorialnego do jednostek naturalnych terenu które ukształtowane zostały przez warunki historyczne, geograficzne oraz komunikacyjne, oraz 3) przesłanki gospodarcze[240].

Samorząd terytorialny jest istotnym elementem ładu publicznego, który nie może być rozpatrywany w oderwaniu od państwa. Ład publiczny jest również swoistym ładem w podziale

[236] J. Pokładecki, Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji lokalnej, Poznań 1999, s.101-102.
[237] B. Słobodzian, Decentralizacja systemu władzy- główny problem dyskusji nad reformą administracji po 1998 r., [w:] A. Lutrzykowski, Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja władzy publicznej, Toruń 2012, s. 119.
[238] S. Fundowicz, Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo)-konstrukcja prawna, [w:] S. Fundowicz (red.), Współczesne problemy prawa publicznego, Lublin 1999, s. 64.
[239] Z. Leoński, Organy administracji publicznej w RP, Poznań 1995, s. 45.
[240] J. Sługocki, Prawo administracyjne, Zakamycze 2003, s. 220-225.

zadań publicznych, realizowanych przez różne organy i organizacje. Ideę ładu strukturalno-ustrojowego państwa należy realizować zgodnie zasadą „każda jednostka organizacji życia publicznego na swoim miejscu, miejsce dla każdej jednostki (organu).” Wówczas dopiero możliwe jest możliwe tworzenie pełnej harmonii w sferze ustroju państwa[241].

Uznanie samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, że każda j.s.t. (gmina, powiat, województwo) została wyodrębniona z całości administracji publicznej. Wydzielenie jest dokonywane poprzez uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego gminy i powiatu oraz interesu regionalnego województwa, a w konsekwencji przyznanie j.s.t. swobody realizacji tego interesu. Proces ten następuje w oparciu o normę prawną i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność nie jest bezwzględna w sensie absolutnym, nie oznacza, iż jednostkom samorządu terytorialnego „wolno jest czynić wszystko”, owa bezwzględność jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych[242]. Samodzielność ma zatem względny, a nie bezwzględny (absolutny) charakter. Samodzielność struktur samorządowych jest dobrem gwarantowanym przez Konstytucję. W procesie decentralizacji następuje przekazanie zadań i kompetencji do samodzielnej realizacji na rzecz jednostek samodzielnych, niezależnych organizacyjnie i kompetencyjnie od administracji rządowej[243]. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98[244] orzekł, że Konstytucja gwarantuje samodzielność jednostkom samorządowym, ale nie ma ona charakteru bezwzględnego, zatem ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek. Władza wykonywana przez samorząd ma swoją podstawę w ustawie wyrażającej wolę całego narodu, potwierdzając danej jednostce wykonywanie zadań publicznych w określonym zakresie.

Stosownie do art. 15 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego są przejawem decentralizacji administracji publicznej, nie są jednostkami autonomicznymi w stanowieniu prawa, lecz są jedynie jednostkami administracji zdecentralizowanej, względnie samodzielne w stosowaniu prawa jednolitego w skali całej RP[245]. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2006 roku, K 31/06[246] orzekł, że decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego,

[241] M. Zdyb, Prawo administracyjne ustrojowe i materialne, podstawy normatywne, Zakamycze 2003, s. 23.
[242] M. Kulesza, Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, PiP 1990, nr 1, s. 26.
[243] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Katowice 1999, s. 14.
[244] OTK z 1998 r., nr 4, poz. 48; Wyrok TK z dnia 24 stycznia 1995 r., K 5/94, OTK z 1995 r., nr 1, s. 40-41; Wyrok TK z dnia 10 października 1995 r., K 10/95, OTK z 1995 r., nr 2, poz. 60.
[245] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 41.
[246] Z.U. 2006, nr 10A, poz. 147.

wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne wynikające z Konstytucji i ustaw. Samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego od państwa gwarantowana jest konstytucyjnie. Jednostki samorządowe posiadają osobowość prawną, przysługuje im praw własności, a także inne prawa majątkowe. Samodzielność j.s.t. zgodnie z treścią art. 164 Konstytucji RP podlega ochronie sądowej. Samorząd terytorialny jest częścią państwa. W systemie samorządu terytorialnego podstawową jednostką pozostaje gmina. Zarówno gmina, powiat jak i województwo są formami decentralizacji administracji publicznej oznacza to, że posiadają one samodzielność i wolność w zakresie prawa[247]. Decentralizacja procesu tworzenia prawa i wykonywania kompetencji w zakresie prawa miejscowego zakłada zróżnicowanie treści w zależności od tego jaka j.s.t. wykonuje je, zróżnicowanie to jest jednak ograniczone przez prawo[248]. W zakresie działalności prawotwórczej j.s.t. nie może być mowy o nieograniczonej prawem wolności. Działalność prawotwórcza j.s.t. jest wyprowadzana z zasady pomocniczości, natomiast kompetencje j.s.t. wywodzą się z upoważnienia państwa w związku z decentralizacją uprawnień administracji centralnej, uprawnieniami tymi jest m. in. możność stanowienia aktów o charakterze ustrojowo- organizacyjnym[249].

Idea decentralizacji nie jest żadnym szczególnym przywilejem społeczności lokalnej, lecz jest podstawową zasadą ustrojową państwa. Należy podkreślić, że pierwotną do niej funkcję spełnia klauzula korporacyjna z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP który stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. W ten sposób z mocy prawa ukształtowana wspólnota samorządowa jest związkiem publicznoprawnym osób zamieszkujących dana jednostkę terytorialną[250]. Samorząd terytorialny jest instytucją konstytucyjną, albowiem ustrojodawca nie tylko nakazał utworzenie samorządu terytorialnego oraz usytuowanie go w systemie sprawowania władzy, ale także określił podstawowe zasady prawne, na których winien się opierać jego ustrój i funkcjonowanie. Natomiast konkretyzacja tych zasad jak również jej uzupełnienie odbywać

[247] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002, s. 152 i n.
[248] I. Skrzydło-Niżnik, Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej, [w:] S. Dolata (red.), Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy, Opole 1988, s. 124.
[249] E. J. Nowacka, Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 64.
[250] Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 roku, K 30/02, OTK-A z 2003 r., nr 2, poz. 16; Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 roku, II OSK 2685/18, LEX nr 2528652; Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 roku, II OSK 1822/18, LEX nr 2588138; Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 roku, II OSK 1823/18, LEX nr 25911406; Wyrok NSA z dnia 02 października 2018 roku, II OSK 1804/18, LEX nr 2576935; Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2018 roku, I OSK 3854/18, LEX nr 2579111.

się ma drodze ustawy zwykłej. Punktem wyjścia dla rozważania prawnokonstytucyjnej pozycji samorządu terytorialnego jest zasada, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy[251].

Ustawodawca stwierdza, że wyodrębnienie organizacyjne j.s.t. służyć ma realizacji idei decentralizacji władzy publicznej w państwie. Element ten skoncentrowany jest na relacjach samorządu zarówno z administracją rządową, jak i w ramach samych struktur samorządowych. Ma to służyć znalezieniu „złotego środka" między zagwarantowaniem samodzielności jednostkom samorządu terytorialnego, a koniecznością poddania tych struktur nadzorowi ze strony organów państwa. Każda z jednostek samorządowych jest sobie równa, poszczególne j.s.t. nie mają względem siebie kompetencji władczych, a ich działania oparte są o wzajemną współpracę. Ich funkcje i zakres działania mają być wzajemnie komplementarne, czyli powinny się uzupełniać[252].

Skoro samorząd terytorialny funkcjonuje jako podstawowa forma decentralizacji administracji, należy mówić o zdecentralizowanym modelu samorządu terytorialnego. Model ten posiada kilka charakterystycznych cech wśród których należy wymienić w szczególności: po pierwsze – współistnienie, przynajmniej na wyższym poziomie samorządu terytorialnego z organami scentralizowanej administracji państwowej (administracji rządowej) o kompetencji ogólnej, określane mianem dualizmu administracji terytorialnej, po drugie – występowanie w j.s.t. dwóch organów: organu stanowiąco – kontrolnego pochodzącego z bezpośrednich wyborów, a także organu wykonawczego w gminach monokratycznego w powiecie i województwie kolegialnego, po trzecie – funkcjonowanie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego ograniczającego się co do zasady do kryterium legalności (zgodności z prawem) sprawowanego przez organy administracji rządowej lub z ich udziałem[253].

Samorząd terytorialny jako najpełniejsza forma decentralizacji administracji został powołany w celu wypełniania zadań publicznych w sposób samodzielny. Decentralizacja władzy publicznej nie tylko odnosi się do porządku prawnego i administracyjnego, czyli podziału zadań publicznych oraz kompetencji między różne organy, lecz także dotyczy społeczności lokalnych i w związku z tym wiąże się z również z zasadami wykonywania władzy publicznej. Taki stan rzeczy powoduje podział uprawnień władzy wykonawczej oraz odpowiedzialności między rząd i wspólnoty terytorialne. Klauzula korporacyjna znajduje swój

[251] Uchwała TK z dnia 27 września 1994 roku, W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
[252] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce…, s. 43.
[253] H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności…, s 66.

wyraz w postaci podmiotowości publicznoprawnej gminy, wykonującej przypisane dla niej zadania publiczne w imieniu własnym i na własna odpowiedzialność[254].

„W ustroju demokracji obywatelskiej państwo dzieli się władzą ze społeczeństwem (…) istota takiego ustroju wyraża się najpełniej w samorządzie jego określonych formach, które stanowią wyraz zdecentralizowanej administracji państwowej w różnych dziedzinach życia społecznego. W sferze administracji lokalnej jest to samorząd terytorialny, w którym społeczność gminna zwana inaczej wspólnotą samorządową otrzymuje w drodze ustawy określony zakres zadań publicznych o zasięgu miejscowym, które dotąd wykonywała administracja rządowa. Państwo oddaje wspomniane zadania publiczne na samorząd terytorialny w przekonaniu, iż administracja samorządowa wykona je lepiej i efektywniej , niż scentralizowana administracja rządowa"[255].

Decentralizacja sprzyja rozwojowi lokalnej demokracji, pobudza aktywność i kreatywność mieszkańców wspólnot samorządowych. Obywatele włączają się w działanie samorządu wiedząc że los ich społeczności zależy od nich samych, samodzielne wykonywanie przez j.s.t. powierzonych zadań publicznych daje większy wpływ na kształtowanie polityki lokalnej i regionalnej, upodmiotowienie j.s.t. wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszanowaniu zakresu wolności. Podmiot decydujący jest blisko przedmiotu decyzji, szybko uzyskuje się informacje. Nie jest jednak decentralizacja wolna od wad, wśród których wskazać należy, że prowadzi do preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa, brak jest spójności aparatu terenowego, niebezpieczeństwo niepodejmowania działań niepopularnych, chociaż koniecznych, szczególnie wówczas gdy organom pochodzącym z wolnych wyborów zależy na ponownym ich wyborze[256].

[254] T. Pawelczyk, Rola i zadania samorządu terytorialnego po reformie administracji [w:] S. Zieliński (red.), Samorząd terytorialny w okresie przemian ustrojowych, Radom 2001, s. 108.
[255] S. Wykrętowicz, Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej [w:] S. Wykrętowicz (red.), Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania, Poznań 2001, s. 7.
[256] K. Sikora, Decentralizacja i jej znaczenie dla sprawności działania administracji publicznej [w:] M. Domagała (red.), E. Jasiuk, (red.), K. Sikora (red.), Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej, Radom 2010, s. 92.

ROZDZIAŁ II
ADMINISTRACYJNOPRAWNE WYZNACZNIKI NADZORU I KONTROLI NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

2.1. Uwagi wstępne

Państwo łączą z samorządem terytorialnym więzi o zróżnicowanym charakterze. Ich siła wynika z tego, że obowiązujący w RP model dualistycznej administracji publicznej: rządowo – samorządowej należy traktować jako pewną całość funkcjonalna, której źródłem jest jednorodność zadań całej administracji publicznej. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego, bezwzględnego niczym nie ograniczonego. Przeciwnie samodzielność ma charakter względny, jest ograniczona przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Ingerencja państwa w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przejawia się głównie w instytucji nadzoru, jednakże państwo może wpływać na działalność j.s.t. także wykorzystując do tego konstrukcję kontroli.

Z konstytucyjną zasadą decentralizacji administracji publicznej wyrażonej w art. 15 Konstytucji RP łączy się przede wszystkim konstrukcja nadzoru, podczas gdy z centralizacją administracji publicznej ściśle powiązana jest kontrola. Czynności podejmowane w trakcie kontroli zmierzają do zebrania informacji i oceny istniejącego stanu. Nie można czuwać nad zachowaniem się określonych podmiotów bez obserwacji ich zachowania i oceny jego poprawności, jednakże można tylko obserwować i oceniać, nie mając przy tym obowiązku czuwania nad kontrolowanym podmiotem. Kontrola jest instrumentem stosowanym doraźnie, podczas gdy nadzór wykonywany jest na bieżąco, w sposób ciągły. Nadzoru nie należy utożsamiać jako jednej z odmian kontroli.

Na gruncie prawa administracyjnego kontrola i nadzór występują jako dwie odrębne konstrukcje, niemogące być ze sobą utożsamiane, chociaż są ze sobą ściśle powiązane szczególnie wtedy gdy jeden i ten sam organ jest uprawnionym zarówno do dokonywania czynności kontrolnych jak również nadzorczych. Przedmiotowa sytuacja dotyczy działalności regionalnych izbach obrachunkowych, albowiem bowiem ustawodawca dokonał zróżnicowania zakresu zarówno podmiotowego jak i przedmiotowego odnośnie czynności kontrolnych i nadzorczych. Z tego powodu istotnym jest dokonanie wyraźnego rozdzielenia kompetencji kontrolnych i nadzorczych. Inaczej, bowiem należy traktować sytuacje, w których kontrola występuje jako element nadzoru, a inaczej gdy wykonywana jest ona jako funkcja

samoistna. W tym drugim przypadku uprawnienia z tytułu przeprowadzanej kontroli nie dopuszczają do ingerencji organu kontrolującego w działalność organu kontrolowanego.

Organ kontroli w przeciwieństwie do organu nadzoru nie jest uprawniony do władczej ingerencji w działalność kontrolowanej j.s.t. W przypadku natomiast nadzoru, organ może władczo wpływać na działalność danej j.s.t., czego najbardziej wyrazistym przykładem jest uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) j.s.t. przez regionalną izbę obrachunkową, natomiast w przypadku kontroli organ sam nie może zmienić aktu organu j.s.t. Należy podkreślić, że organ nadzorujący działalność j.s.t. ponosi odpowiedzialność z tytułu wykonywanego nadzoru tzn. za niedopełnienie obowiązku czuwania nad podmiotem, w którego działaniu stwierdzone zostały nieprawidłowości. Oczywiście organ nadzoru nie ponosi odpowiedzialności za działanie j.s.t., lecz za nienależyte wykonywanie swoich obowiązków nadzorczych np. nadzór rio, którym przedkładane są uchwały (zarządzenia) o charakterze finansowym. Sam fakt przedkładania aktów organów j.s.t. przesądza o obowiązku kontroli każdego z nich, poprzedzając tym samym ewentualne następne czynności nadzorcze.

Organ powołany jedynie do kontroli nie jest zobowiązany do kontroli w cyklu ciągłym, a jedynie doraźnie. Chociaż czynności przez niego podejmowane mają na celu zapewnienie prawidłowości działania podmiotów kontrolowanych, to jednak zakres działań kontrolnych ograniczony jest do ustalenia stanu faktycznego, oceny i sformułowania wniosków pokontrolnych. Organ kontroli nie jest odpowiedzialny za stwierdzone nieprawidłowości w działaniu jednostki kontrolowanej. Ponosi on jedynie odpowiedzialność za prawidłowe i rzetelne wykonanie swoich obowiązków. Nie może jednak ponosić odpowiedzialności z tytułu nadzoru, chyba, że jest jednocześnie organem nadzorującym kontrolowany podmiot.

W związku z tym koniecznym jest jednoznaczne rozróżnienie między uprawnieniami kontrolnymi a uprawnieniami nadzorczymi, przedstawienie różnic dotyczących funkcji, celów i kryteriów obu konstrukcji, które odnajdujemy w dualistycznym modelu administracji publicznej w RP.

2.2. Doktrynalna koncepcja nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Konstrukcja nadzoru nad samorządem terytorialnym jest integralnie związana z pojęciem samodzielności samorządu. Utworzenie w polskim systemie prawnym

samorządowych instytucji posiadających określone zadania własne, jak również powierzone zadania państwowe, zmusiły organy państwa do utworzenia instytucji nadzoru, która daje państwu możliwość ingerencji w razie naruszenia państwowego porządku prawnego.

Instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego była od samego początku traktowana zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie nie jako ingerencja państwa w działalność samorządów lecz jako jeden z filarów samodzielności jednostek samorządowych. Bowiem wyłącznie wyraźnie ustalone kryteria i środki nadzorcze pozwalają organom samorządowym podejmować działania z poczuciem samodzielności w granicach obowiązującego porządku prawnego[257].

Nadzór to pojęcie, które występuje we wszystkich formacjach ustrojowych państwa[258]. Dla wyjaśnienia treści prawnego pojęcia nadzoru należy odwołać się do przeszłości, gdyż jak zauważa A. Filipowicz instytucje prawne stanowiące elementy pewnego systemu prawnego są produktem historycznego rozwoju i podlegają jego prawom. Daje on im początek, tworzy ich formy przejściowe, apogeum rozwoju, okres schyłkowy jak również kształtuje odmiany w toku ewolucji. Dotyczy to także instytucji nadzoru. Proces historyczny w wyniku którego doszło po utworzenia tej instytucji wyprzedza korzeniami epokę tworzenia zrębów nowoczesnej administracji, sięga bowiem znacznie dalej niż XVIII i XIX stulecie[259].

Najprostsze formy instytucjonalne nadzoru wywodzą się z dawnych organizmów państwowych w których istniała konieczność kontroli i egzekucji wydanych przez ośrodek państwowy poleceń, w miarę jak funkcjonowanie państwa podlegało coraz to nowym, wszechogarniającym regulacjom prawnym. L. Szamel, twierdzi, że państwo jako organizacja nie mogło obyć się bez mechanizmów, które pozwalają w razie potrzeby na kontrolę oraz korektę działań swoich członków mających znaczenie dla realizacji państwowych celów zarówno gospodarczych, jak i politycznych oraz dla sprawnego funkcjonowania państwa[260].

Zdaniem J. Panejko nadzór państwowy (rządowy) przez długie lata był traktowany jako jedyna, podstawowa instytucja określająca miejsce samorządu w organizacji państwowej. Poprzez pojęcie nadzoru określana była istota samorządu, z uwagi na utożsamianie samorządu z decentralizacją, a rozstrzygający w tym zakresie był argument o konieczności dostosowania administracji samorządowej do całej administracji państwowej[261].

---

[257] J. Korczak, Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego, ST 2016, nr 1-2, s. 20.
[258] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993, s. 41.
[259] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1984, s. 15.
[260] L. Szamel, Legal Problems of Socialist Public Administrative Management, Budapest 1973, s. 104-105.
[261] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu terytorialnego…, s. 146 i n.

Wobec tego podstaw kształtowania się instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym upatrywać należy w idei zintegrowania działalności podmiotów które wykonywały administrację państwową na zasadzie decentralizacji z działalnością podmiotów pozostających w strukturze rządu. Decentralizacja administracji publicznej stała się bezpośrednią przyczyną powstania oraz rozwoju pojęcia nadzoru, który przestał być utożsamiany z policją jako formą działalności organów państwowych[262].

Instytucja nadzoru wyznaczać zaczęła pozycję samorządu, a historyczny rodowód tej instytucji wywarł istotny wpływ na późniejsze poglądy dotyczące jego istoty[263]. Właściwy rozwój klasycznej doktryny nadzoru państwowego był związany z kształtowaniem się modelu nowoczesnej administracji, począwszy od rozwoju biurokracji państwa policyjnego, a następnie administracji państwa prawnego. Teoretyczne koncepcje związane z ideą państwa prawnego jak również powstaniem w jej ramach tzw. państwowej teorii samorządu terytorialnego wpłynęły na ukształtowanie się instytucji nadzoru w jej klasycznym kształcie[264].

Analizując pojęcie nadzoru sięgnąć należy do dorobku nauki prawa administracyjnego Polski międzywojennej, kiedy to wyodrębnione zostały trzy typy nadzoru: policyjny zwany też administracyjnym bądź policyjno-administracyjnym, państwowy oraz nadzór hierarchiczny[265]. Pomimo wyodrębnienia powyższych typów nadzoru w ówczesnej aparaturze pojęciowej nie istniała zbieżność terminologiczna. T. Bigo[266] pisał m.in. o nadzorze policyjnym oraz pozytywnym, zaś J. Staryszak[267] o nadzorze hierarchicznym i państwowym. W związku z czym istotne jest zaprezentowanie wszystkich wówczas wyodrębnianych pojęć. W teorii samorządu terytorialnego Polski międzywojennej główne miejsce zajmowało zagadnienie funkcji jaką nadzór spełnia nad samorządem (związkami publicznymi). Jak zauważa B. Wasiutyński „w organizacji i zakresie władz nadzorujących znajduje wyraz pogląd na stosunek państwa do samorządu"[268]. Zauważyć należy, że bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości przez RP, samorząd nie posiadał jednolitego charakteru na obszarze całego nowo tworzącego się państwa, a jego unifikacji dokonano dopiero w 1933 roku. Na kształt administracji w Polsce, w momencie uzyskania niepodległości w 1918 roku istotny wpływ miała zatem organizacja samorządu oraz nadzoru w poszczególnych państwach zaborczych.

---

[262] W. Kawka, Policja w ujęciu historycznym i współczesnym, Wilno 1934, s. 3 i n.
[263] Z. Niewiadomski, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, Tom 6, Warszawa 2011, s. 197.
[264] A. Filipowicz, Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym, PiP 1981, z. 1, s. 53.
[265] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1984, s. 51.
[266] T. Bigo, Nadzór nad samorządem miejskim. Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej, Warszawa 1936.
[267] J. Staryszak, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931, s. 94 i n.
[268] B. Wasiutyński, Czynności nadzoru w nowym ustroju samorządowym, RPEiS 1936, nr 1, s. 41.

Konstytucja marcowej z 17 marca 1921 roku[269] w treści art. 70 tworzyła podstawy dla instytucji nadzoru nad samorządem stanowiąc, że państwo sprawować miało nadzór nad działalnością samorządu poprzez wydziały samorządu wyższego stopnia, nadzór ten mógł być jednak na podstawie ustaw częściowo przekazany sądownictwu administracyjnemu, co budziło jednak wątpliwości. Zdaniem J. Langroda, rozwiązania dotyczące nadzoru sądowego mogły odnosić się wyłącznie do sądowej kontroli decyzji organów administracji samorządowej przeprowadzanej wyłącznie na wniosek strony, natomiast przeprowadzanie takiej kontroli z urzędu byłoby sprzeczne z istotą sądownictwa administracyjnego, ponieważ z urzędu mógł wkroczyć w sferę działalności samorządu jedynie organ administracji rządowej bądź organ samorządu wyższego stopnia, natomiast dla rozpoczęcia sporu administracyjnego (a tym samym spowodowania podjęcia działań nadzorczych przez sąd) wniosek strony był warunkiem koniecznym bez względu na to czy chodziło o osobę w rozumieniu prawa publicznego, czy też nie[270]. W tym względzie postanowienia art. 70 Konstytucji właściwie były zbędne, bowiem Konstytucja marcowa w treści art. 73 stanowiła o powołaniu sądownictwa administracyjnego na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym który był wyposażony w kompetencje umożliwiające kontrolę legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej oraz samorządowej. Zatem nadzór, o którym stanowił art. 70 mógł mieścić się wyłącznie w ramach takiej właśnie sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych. Dlatego też po utworzeniu Najwyższego Trybunału Administracyjnego ten rodzaj nadzoru był realizowany, lecz nie stanowił on najważniejszego nurtu w działaniach NTA nie był on także jedynym rodzajem nadzoru nad podejmowanymi przez organy samorządu rozstrzygnięciami[271].

Nadzór policyjny (administracyjny) definiowany był przy pomocy negatywnych kryteriów, opisywano go za pośrednictwem charakteru stosunków prawnych jakie łączyły podmioty nadzorowane z nadzorującymi. W jego zakres wchodziły wszystkie rodzaje nadzoru wykonywane przez organy administracji państwowej poza nadzorem nad samorządem oraz nadzorem hierarchicznym. Nadzór policyjny polegał na kontrolowaniu, stosowaniu środków o charakterze organizacyjnym, mających w razie potrzeby charakter bezpośredniego przymusu w celu przywrócenia przez organ administracji państwowej naruszonego bezpieczeństwa publicznego, porządku prawnego a także ochrony tych dóbr, które uznane były przez państwo za dobra o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia interesu państwowego bądź społecznego,

[269] Dz. U., nr 44, poz. 267.
[270] J. S. Langrod, Zarys sądownictwa ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce, Warszawa 1925, s. 199.
[271] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1984, s. 60.

przed naruszeniami w sferach aktywności społecznej lub gospodarczej obywateli[272]. Pojęcie nadzoru policyjnego wyprowadzono podobnie jak w krajach Europy Zachodniej z pojęcia – policji. Z. Tarka zwraca uwagę, że ten rodzaj nadzoru w zakresie samorządu terytorialnego sprowadzał się w zasadzie do przeciwdziałania naruszeniom porządku prawnego poprzez uchylanie nielegalnych aktów prawnych[273].

Natomiast nadzór pozytywny nad związkami publicznoprawnymi miał na celu zabezpieczenie prawidłowego, a nie jedynie zgodnego z prawem działania. Nazwa nadzór pozytywny powstała od działań podejmowanych w tym nadzorze, które przybierały postać interwencji pozytywnej. Działania podejmowane w nadzorze pozytywnym T. Bigo uzasadniał w sposób następujący: „Związki samorządowe (...) są podmiotami pewnych obowiązków wobec prawa, państwo zatem nie może ograniczać się do roli biernego kontrolera, który przeciwdziała wyłącznie naruszeniom porządku prawnego, musi stosować także pozytywne środki i czuwać nad tym, aby obowiązki były rzeczywiście wykonywane. Stąd też władza nadzorcza ma takie kompetencje, jak: wpis do budżetu, zastępcze wykonanie, tj. środki przymusowe, służące do wymuszenia obowiązków”[274]. Zdaniem autora: „istnienie nadzoru państwowego dowodzi, że zadania związku są identyczne z zadaniami administracji publicznej”[275].

J. Staryszak definiuje pojęcie nadzoru państwowego w następujący sposób „nadzór państwowy w ogólności jest to funkcja państwowa, mająca swój tytuł w ustawie, a zmierzająca w sposób władny do uzgodnienia czynności prywatnych i publicznych z wymogami prawa przedmiotowego w interesie porządku i dobra publicznego[276]. B. Dolnicki zwraca uwagę, że J. Staryszak podsumowując swe obszerne rozważania nad istotą nadzoru zbudował definicję w sposób opisowy przedstawiając poszczególne elementy które składają się na pojęcie nadzoru, są nimi: 1) funkcja państwowego nadzoru, 2) władcze wkraczanie państwa w sferę stosunków prywatnych i państwowych, czyli ingerencja, 3) tytuł ustawowy, 4) przystosowanie działań do wymogów prawa przedmiotowego, 5) cel, jakim jest utrzymanie ładu oraz porządku publicznego[277].

Jednolitość w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w dobie II Rzeczypospolitej wprowadziła ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie

[272] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji…, s. 51.
[273] Z. Tarka, Nadzór w gospodarce narodowej. Poznań 1990, s. 10.
[274] T. Bigo, Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym, Lwów 1928, s. 191 i n.
[275] T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 18.
[276] J. Staryszak, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931, s. 93.
[277] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice …., s. 43.

ustroju samorządu terytorialnego[278]. Sprawy nadzoru regulował w niej szeroko rozdział X zatytułowanym „Nadzór państwowy". Nadzór wykonywany był przez organy administracji ogólnej a także organy samorządowe wyższych stopni. Nadzór nad gminami wiejskimi i miastami niewydzielonymi z powiatów sprawowany był przez starostów i wydziały powiatowe. W stosunku do powiatów i miast wydzielonych funkcje nadzorcze wykonywali wojewodowie z wydziałami wojewódzkimi. Nadzór nad samorządem miasta Warszawy sprawował minister spraw wewnętrznych[279]. Ustawa scaleniowa była jednak tylko pewnym etapem w procesie wiązania samorządu terytorialnego z administracją rządową, będąc wyrazem polityki prowadzonej po 1926 roku. Proces zbliżania obu tych systemów został zakończony w postanowieniach Konstytucji Kwietniowej z 1935 r. Zdaniem S. Kasznicy konstytucja odchodziła bardzo daleko od zasad liberalnego demokratyzmu, cechujących pierwszą Konstytucję niepodległej Polski z 1921 roku[280].

Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 roku[281] w rozdziale poświęconym administracji państwa stwierdzała, że administracja jest służbą państwową sprawowaną przez: administrację rządową, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy. Jasno wyrażano w niej również istotę nadzoru – miał on być sprawowany przez rząd za pośrednictwem jego organów lub przez organy samorządu wyższego stopnia. Nie sprecyzowano natomiast form nadzoru, ani też nie zastrzegano regulacji tego zagadnienia jedynie dla aktu rangi ustawy. Konstytucja z 1935 r. wyraźnie wzmacniała pozycję organów administracji, zmieniając zakres i formy działania organów państwowych[282].

Wzrastająca rola nadzoru w praktyce funkcjonowania administracji państwowej odegrała istotną rolę dla ukształtowania się trzeciego typu nadzoru tzw. nadzoru hierarchicznego. Ówczesne tendencje centralizacyjne oraz wzmocnione zależności pomiędzy organami administracji pozostającymi w systemie który oparty był na zasadzie hierarchicznej podległości, wymagały posługiwania się instytucjami prawnymi pozwalającymi na oddziaływanie w dużo szerszym zakresie na pracę organów niższych szczebli niż w przypadku nadzoru w administracji zdecentralizowanej[283]. Podobnie jak wskazane powyżej pojęcia, również nadzór hierarchiczny nie posiadał legalnej definicji, nie miał także jednoznacznie zakreślonych treści. J. Staryszak uważał, iż nadzór hierarchiczny wynikał wprost z obowiązku

[278] Dz. U. nr 35, poz. 294.
[279] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji…, s. 66-67.
[280] S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne – pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1946, s. 79.
[281] Dz. U., nr 30, poz. 227.
[282] W. Komarnicki, Ustrój polityczny Polski współczesnej – geneza i system cz. II, Wilno 1937, s. 364.
[283] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji…, s. 72.

ponoszenia pełnej odpowiedzialności przez organ zajmujący najwyższy organizacyjnie szczebel w całym systemie administracji rządowej, autor pisał: „ (…) minister – monokrata, wysunięty na sam szczyt piramidy ze swą pełną odpowiedzialnością, jako korelat tego obowiązku, musi mieć zapewnione odpowiednie narzędzie, umożliwiające mu należyte ponoszenie tej odpowiedzialności. Takim narzędziem jest właśnie przysługujące mu prawo nadzoru (…)”[284]. Konsekwencją tego poglądu było utożsamianie prawa nadzoru z całym zakresem kompetencji organu hierarchicznie wyższego w stosunku do organów niższych.

Po II wojnie światowej doktryna również wykreowała wiele koncepcji nadzoru czasem ze sobą spornych, czasem krzyżujących się ze sobą w płaszczyznach badawczych. Koncepcje ówczesne opierały się na różnorodnych założeniach, jednakże w badaniach nad nadzorem zarysowały się generalnie dwa kierunki, pierwszy z nich dotyczący szeroko pojmowanej roli nadzoru oraz jego treści w strukturach administracyjnych państwa socjalistycznego, szczególnie w systemie terenowych organów władzy i administracji, kierunek ten określano mianem strukturalno-organizacyjnego. Drugi natomiast kierunek odnosił się do samej instytucji nadzoru, poprzez wskazanie środków prawnych służących do jego realizacji, a także jego stosunku do pojęć pokrewnych takich jak kierownictwo czy kontrola, ten określany był jako tzw. kierunek funkcjonalny, zajmujący się kwestią celów nadzoru, umieszczający to pojęcie wśród innych instytucji składających się na szeroko rozumiany system kontroli w państwie[285].

Wśród przedstawicieli tego kierunku (strukturalno-organizacyjnego) wskazać należy W. Dawidowicza, M Jaroszyńskiego, Z. Leońskiego oraz J. Starościaka. Podkreślić należy że reprezentanci tego kierunku również nie wykształcili jednego pojęcie nadzoru. W. Dawidowicz definiując nadzór pisał, że wyraża on: „jeden z aspektów stanu organizacyjnej nadrzędności i organizacyjnego podporządkowania, istniejącego między jednostkami organizacyjnymi aparatu państwowego, w szczególności między organami administracji państwowej”[286]. Zdaniem M. Jaroszyńskiego pojęcie nadzoru zawierało element zwierzchnictwa, a także podporządkowania o różnym stopniu intensywności. Organ nadzorujący dysponować miał określonymi prawem środkami wpływania na funkcjonowanie jednostek nadzorowanych. Tak jak funkcjonowało podwójne podporządkowanie w systemie rad narodowych, tak funkcjonować miał podwójny nadzór w układzie pionowym oraz poziomym. Autor uważał, że nadzór w układzie poziomym sprawowany być powinien przede wszystkim od strony

[284] J. Staryszak, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931, s. 96.
[285] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji…., s. 119-120.
[286] W Dawidowicz, Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce, Warszawa 1978, s. 348.

społecznego znaczenia a także skutków działania nadzorowanego organu, natomiast w układzie pionowym od tzw. strony fachowej[287]. Ścisłe rozgraniczenie kryteriów nadzoru za pomocą norm prawnych było niemożliwe do przeprowadzenia, rozwiązanie tego problemu należało pozostawić praktyce oraz działaniu czynników pozaprawnych[288].

Do grupy strukturalno - organizacyjnej zaliczyć należy także poglądy Z. Leońskiego, który definiuje nadzór jako „pośrednio umiejscowioną postać podporządkowania" w systemie aparatu państwowego. Skrajnymi formami tego podporządkowania są: hierarchiczne podporzadkowanie jak również pewne formy zależności funkcjonalnej[289].

J. Starościak zbudował inną koncepcję nadzoru. Nadzór był osią podziału struktur organizacyjnych - na zdecentralizowane i scentralizowane. Autor wyróżnił dwa typy nadzoru: hierarchiczny oraz weryfikacyjny. Istnienie jednego, czy też drugiego z wymienionych typów nadzoru było konsekwencją budowy systemu administracji w sposób scentralizowany lub zdecentralizowany. W przypadku organów pozostających w systemie scentralizowanym nadzór miał polegać na możliwości użycia przez organ nadrzędny w stosunkach z organem podporządkowanym wszystkich środków pozostających w jego dyspozycji, co wynikało z kierowniczej roli t tego pierwszego organu. W systemie zdecentralizowanym nadzór ograniczać się miał do porównania działalności organu nadzorowanego z prawem lub z zasadniczą linią polityki państwa[290]. J. Starościak uważa, iż konsekwencją odmiennej pozycji organu administracji zdecentralizowanej oraz scentralizowanej jest odmienność budowy nadzoru nad organami obu tych typów. „Nadzór mianowicie nad organem wykonującym funkcje państwowe na zasadach administracji zdecentralizowanej tym się różni od nadzoru hierarchicznego, że środki tego nadzoru mogą być użyte tylko w sytuacjach, które wskazuje ustawa, i tylko te środki nadzorcze, których użycie w tego rodzaju wypadkach zostało przez ustawę dopuszczone"[291]. Charakterystyka przedstawiona przez autora pozwala nazwać nadzór hierarchiczny nadzorem dyrektywnym, czyli upoważniającym do sprawowania kierownictwa nad działalnością organów niższego szczebla za pośrednictwem dyrektyw administracyjnych. Natomiast w odróżnieniu od opisanego powyżej kierownictwa, nadzór nad administracją zdecentralizowaną należy określić mianem nadzoru weryfikacyjnego, który opiera swoją działalność przede wszystkim na porównaniu zgodności rozwojowej przez organ inicjatywy w sprawach tworzących sferę jego samodzielnego działania z prawem i zasadniczą linią polityki

[287] M. Jaroszyński, Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL-u , Warszawa 1964, s. 184.
[288] M. Jaroszyński, Zagadnienia rad narodowych, Warszawa 1961, s. 164-165.
[289] Z. Leoński, Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom, Poznań 1963, s. 44.
[290] J. Starościak, Decentralizacja administracji. Warszawa 1960, s. 13-41.
[291] J. Starościak, Prawo administracyjne, Warszawa 1969, s. 68.

państwa. Jak zauważa J. Starościak również i w tym systemie nadzoru możliwe jest pobudzenie inicjatywy organów niższych szczebli przez organ usytuowany na wyższych szczeblach administracji, z tą jednak różnicą, że pobudzenie nie może mieć formy bezwzględnie wiążących dyrektyw administracyjnych[292].

Ujęcie funkcjonalne nadzoru w literaturze reprezentowane było znacznie szerzej. W. Sokolewicz definiując nadzór podkreślał, iż termin ten był określeniem dla całości środków prawnych dzięki którym możliwe było realizowanie przez naczelne organy władzy i administracji państwowej kierownictwa centralnego w stosunku do systemu rad narodowych, środków prawnych mieszczących się w granicach ustawowo określonych kompetencji organów sprawujących nadzór i stosowanych z pełnym uwzględnieniem przypisanego w ustawach stanu prawnego. Jego zdaniem pojęcie kierownictwa oraz nadzoru nie są ze sobą sprzeczne[293]. Autor wskazywał na istnienie dwóch zasad ogólnych przesądzających o kształcie nadzoru nad radami narodowymi oraz ich organami: zasady nadrzędności organów centralnych nad terenowymi a także zasady realizacji nadzoru w trzech pionach: organów władzy państwowej, organów wykonawczych i zarządzających rad oraz organów administracji[294].

Zbliżone poglądy, dotyczące problematyki nadzoru w pionowych układach organizacyjnych w systemie rad narodowych oraz administracji odnaleźć można w pracach Z. Szydłowskiego, który dopuszczał istnienie trzech rodzajów nadzoru jako: 1) nadzoru jako jednej z form zależności i podporządkowania jednego organu innemu organowi, 2) nadzoru jako funkcji kontrolnej państwa, 3) nadzoru jako jednego ze sposobów uchylania decyzji administracyjnych. Pierwsze określenie uważał za adekwatne w odniesieniu do nadzoru w systemie terenowych organów władzy i administracji dlatego też pojęcie nadzoru definiował jako stosunek prawny, zachodzący pomiędzy organem nadzorowanym i nadzorującym. Wyrazem tego stosunku miał być zespół kompetencji jednego organu wobec drugiego. Celem tego stosunku miało być zabezpieczenie jak największej jednolitości działania różnych organów wykonujących funkcje administracyjne państwa zgodnie z zamierzeniami organu centralnego, zabezpieczenie przepisów prawa[295]. Zdaniem autora nadzór obejmuje wszelkie przejawy kompetencji organu nadrzędnego wobec organu podporządkowanego, które zmierzają do zabezpieczenia jednolitości działania wszystkich organów w państwie[296].

[292] Tamże, s. 68-69.
[293] W. Sokolewicz, Rząd a Prezydia rad narodowych, Warszawa 1964, s. 39.
[294] Tamże, s. 60.
[295] Z. Szydłowski, Nadzór w systemie rad narodowych w układzie pionowym, Bydgoszcz 1970, s. 37-39.
[296] Tamże, s. 19.

Zgodzić się należy z A. Filipowiczem,[297] że w prezentowanym przez Z. Szydłowskiego ujęciu bardzo trudno odróżnić pojęcie nadzoru od pojęcia kierownictwa, ze względu na to iż autor cały zakres kompetencji organu nadrzędnego skłonny był uważać za nadzór.

Pojęcie nadzoru z kierownictwem łączył także K. Siarkiewicz, który pojęcie nadzór ściśle wiąże z elementami zwierzchnictwa oraz podporządkowania. Nadzór jego zdaniem jest jedną z wielu funkcji kierownictwa. Definiując pojęcie nadzoru autor pisze: „Wśród wielu funkcji kierownictwa wyodrębniamy jedną z nich zwaną nadzorem obejmującą zespół kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej bezpośredni i intensywny niż pozostałych funkcji w działaniu organów podporządkowanych i zapobieganie im na przyszłość". Nadzór jest kompetencją a zatem uprawnieniem oraz obowiązkiem nadrzędnych organów państwowych zapewniającą możliwość wywierania wpływu za pomocą różnorodnych środków wiążących na prawidłowe funkcjonowanie podporządkowanych organów[298].

Zdaniem J. Służewskiego nadzór jest uprawnieniem do ingerowania jak również wpływania organów nadzorujących w działalność nadzorowanych organów w celu nadania prowadzonej przez nie działalności właściwego kierunku, a także w celu eliminowania nieprawidłowości i zagwarantowania ścisłego przestrzegania prawa[299]. Natomiast M. Wierzbowski uważa że uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy lub jednostki nadzorowane. Nadzór jest używany najczęściej do określenia sytuacji, gdy organ nadzorujący wyposażony jest w środki oddziaływania na postępowanie organów bądź jednostek nadzorowanych i nie można wyręczać tych organów w ich działalności[300]. Zaś A. Jaroszyński przez nadzór rozumie zespół instrumentów służących temu, aby prawo było przestrzegane. Instrumenty te stosowane być mogą przez organy państwowe wobec innych organów w ramach łączących je więzi organizacyjnych[301].

Pośrednie stanowisko pomiędzy koncepcją organizacyjno-strukturalną i funkcjonalną nadzoru prezentował F. Longchamps, który wyodrębnił szczególny stosunek zwierzchnictwa

[297] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji…, s. 128.
[298] K. Siarkiewicz, Nadzór nad radami narodowymi i ich organami, Warszawa 1968, s. 7-10.
[299] J. Służewski, Nadzór i kierownictwo w systemie terenowych organów administracji państwowej [w:] A. Jaroszyński (red.), Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego, Warszawa 1987, s. 142, a także J. Służewski, Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej, Warszawa 1987, s. 217.
[300] M. Wierzbowski, Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego [w:] Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1985, s. 46 za: A. Kowalczyk, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego, Kraków 2006, s. 11.
[301] A. Jaroszyński, Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych, Warszawa 1984, s. 177 i n., także: A. Jaroszyński, Nadzór nad radami narodowymi i administracją terenową, „Rada Narodowa -Gospodarka-Administracja" 1983, nr 18, s. 17.

nadzorczego w trakcie rozważań nad istotą stosunku administracyjnego. Twierdził on, że stosunek zwierzchnictwa nadzorczego jest odpowiednio ograniczony, w przeciwieństwie do stosunku zwierzchnictwa hierarchicznego, w którego ramach „polecenie organu zwierzchniego ustalają w granicach określonych prawem działania organu podwładnego, objęte kompetencją i tylko te”[302].

Zdaniem T. Bigo „nadzór jest zespołem kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny, bezpośredni i ma na celu usunięcie nieprawidłowości oraz zapobieganie im na przyszłość”[303].

Natomiast Z. Rybicki uznawał nadzór za jeden z elementów kierownictwa. Wiązał on nadzór z zależnością funkcjonalną, a niekiedy z zależnością strukturalną. Nadzór jak podkreśla autor nie był równoznaczny z całym zakresem podporządkowania. Rolą nadzoru ma być jedynie doprowadzenie do zgodności działań organów nadzorowanych z wcześniejszymi ustaleniami kierownictwa, toteż ma on wtórną rolę w stosunku do kierownictwa[304].

Kolejny przedstawiciel doktryny L. Bar przyjął założenie, że przedsiębiorstwa państwowe działają w układzie zdecentralizowanym utrzymywał, iż stosunki między jednostką nadrzędną, a przedsiębiorstwem należy określać mianem nadzoru. Wskazywał dwa poglądy definiujące nadzór. Pierwszy z nich uznający posłuszeństwo woli pracodawcy, przyznający samodzielność przedsiębiorstwu a także prowadzący do założenia, że wkraczanie organu nadrzędnego w sferę samodzielności dozwolone jest wyłącznie w takim przypadku i w taki sposób, jaki określony jest w konkretnym przepisie ustawy bądź akcie wydanym na jej podstawie. Pogląd drugi dopuszczał istnienie ogólnych kompetencji organu nadrzędnego, co powodowało przyznanie temu organowi w ramach nadzoru prawa do ingerencji w sferę działania jednostki jedynie z tytułu sprawowanego nadzoru, likwidowało to właściwie samodzielność prawną takiej jednostki np. przedsiębiorstwa. L. Bar był zwolennikiem poglądu pierwszego uważając, że „kształt nadzoru powinien zostać wyczerpująco określony w aktach prawnych”. Instytucja nadzoru miała istnieć tylko wówczas, gdy była wyraźnie ustanowiona przez prawo. Gdy organ nadzorujący jak również nadzorowany dokładnie został wskazany w przepisach prawa, a przypadki wkraczania organu nadzorującego były wyraźnie określone[305].

J. Łętowski natomiast używał terminu nadzór wyłącznie dla określenia niektórych grup stosunków prawnych zachodzących między organem administracji a jednostką mu nie

[302] F. Longchamps de Berier, O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym, Acta Uniwersitatis Bratislaviensis, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 42.
[303] T. Bigo, Z problemów kontroli nad administracją terenową, Kontrola Państwowa 1964, nr 3, s. 2.
[304] Z. Rybicki, System rad narodowych w PRL, Warszawa 1971, s. 407-408.
[305] L. Bar, Położenie prawne przedsiębiorstw w sferze prawa administracyjnego, Warszawa 1968, s. 116-123.

podporządkowaną. Nadrzędność bądź kierownictwo w znaczeniu prawnym pojmowane być mogły jako stan, w którym organ nadrzędny dysponuje ściśle określoną możliwością stosowania środków władczych wobec organu podległego, natomiast wykonywanie nadzoru rozumiane być miało jako pewna forma kierowania, zwłaszcza, gdy chodziło o nadzór dokonywany w drodze uzgodnienia czy też zatwierdzenia[306].

J. Boć kwalifikuje istotę nadzoru w różnych układach charakteryzując przynależne tym układom środki prawne nadzoru. Uważa, że „w rezultacie nie ma jednego wszechstronnie trefnego pojęcia i zakresu nadzoru. Szczególną treść tego pojęcia należy za każdym razem budować na podstawie treści tych postanowień normatywnych, które regulują nadzór"[307].

W czasach Polski Ludowej z uwagi na brak samorządu terytorialnego nadzór jako konstrukcja prawna odnoszony był do relacji w układzie zcentralizowanym w którym obowiązywało hierarchiczne podporządkowanie. Następowało utożsamianie nadzoru z kierownictwem[308]. W strukturze państwa scentralizowanego wszelkie przejawy samorządności w tym samorządności gminnej podporządkowane były polityce państwa. W okresie PRL organami samorządu terytorialnego były rady narodowe, nad którymi zwierzchnictwo sprawowała Rada Państwa udzielająca wytycznych, oceniająca działalność rad narodowych jak również uchwalająca uchwały które były sprzeczne z linią polityki państwa. Należy podkreślić, że rada samorządu terytorialnego i rada narodowa są dwoma różnymi pojęciami w związku z czym w okresie PRL na szczeblu samorządowym nie istniała faktyczna reprezentacja społeczeństwa[309]. A. Filipowicz zauważa, że nadzór jako tradycyjny instrument prawny którego stosowanie wiąże się zazwyczaj z systemami organizacyjnymi o pewnym stopniu zdecentralizowania, zajmuje poważną pozycję w katalogu środków służących do wykonywania funkcji kierowniczych w systemie administracji państw socjalistycznych"[310]. W okresie PRL trudno nie zauważyć wysokiej pozycji nadzoru o której pisze A. Filipowicz, głównie w zakresie wykonywania jednej linii polityki organów terenowych oraz organów administracji rządowej. Przyjęty przez ustawodawcę wzorzec prawidłowego działania organów administracji terenowej zakładał jednolitość zarówno prawa jak i polityki, w związku z czym także cele i zakres nadzoru miały harmonizować działania organów w terenie z kształtem zasadniczej polityki państwa socjalistycznego. Zarówno prawo jak i inne instrumenty życia

[306] J. Łętowski, J. Szreniawski, Kontrola i nadzór [w:] J. Łętowski, T. Rabska, System prawa administracyjnego, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, t. III, s. 351.
[307] J. Boć, T, Kuta, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1984, s. 122.
[308] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 99.
[309] M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym , Lublin 2008, s. 118.
[310] A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji…, s. 78.

publicznego musiały być dostosowane do linii polityki państwa[311]. Natomiast na co zwraca uwagę A. Filipowicz „określenia klasyfikujące nadzór wynikają z wagi tej instytucji jako elementu kształtowania polityki administracyjnej"[312].

Także współcześnie w III Rzeczypospolitej kiedy po 1990 roku w Polsce reaktywowano samorząd terytorialny doktryna prawa administracyjnego prezentuje wiele poglądów i definicji nadzoru, różnicujących owo pojęcie w zależności od kierunków badawczych[313]. Dodać należy że wciąż nie powstała legalna definicja tego pojęcia, pomimo tego, że ustawodawca posługuje się tym pojęciem bardzo często.

Przyjęcie na początku lat 90-tych XX założenia o decentralizacji władzy publicznej w państwie oraz stworzenie struktur samorządu terytorialnego i dopuszczenie go do udziału w sprawowaniu władzy w państwie poprzez oddanie przez państwo części zadań publicznych do samodzielnej ich realizacji doprowadzić musiało do stworzenia konstrukcji prawnej zapewniającej utrzymanie w całości zorganizowanej struktury jaką jest państwo. Zadanie to ma spełniać nadzór nad działalnością struktur zdecentralizowanych, w tym nad samorządem terytorialnym. Współcześnie nadzór jako konsekwencja przyjęcia idei decentralizacji jak również przyznania samodzielności jednostkom samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych z jednej strony wyznacza zakres samodzielności działania samorządu terytorialnego, z drugiej zaś poprzez niedopuszczenie do obowiązywania aktów prawnych sprzecznych z jednolitym prawem państwowym gwarantuje jednolitość, jednorodność państwa pod względem organizacyjny i prawnym.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku[314] formułuje wiele zasad istotnych dla funkcjonowania administracji w Polsce. Określona w art. 15 ust. 1 i 2 zasada decentralizacji ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje zasadniczy podział terytorialny oraz rolę jaką odgrywają j.s.t., jednocześnie w art. 171 ust. 1 stanowi, że działalność samorządu, jak również organów administracji rządowej podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności. Szczegółowe uregulowania dotyczące nadzoru poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego zamieszczone są w ustrojowych ustawach samorządowych, określających środki nadzoru i możliwość ich zastosowania[315].

[311] M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo…, s. 119.
[312] A. Filipowicz, Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym, PiP 1981, nr 1, s. 64.
[313] A. Korzeniowska (red.), ABC Samorządu Terytorialnego…, s. 108.
[314] Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.
[315] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 27 oraz s. 231.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 roku, W 10/93[316] orzekł, że nadzorem są określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym wyposażonym prawem w kompetencje do ustalania stanu faktycznego, jak również prawo korygowania działalności organu nadzorowanego. Nadzór nad samorządem terytorialnym mieści się w ramach konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), lecz nie można go w całości umieścić w obrębie jednej władzy, ponieważ jest on sprawowany przez organy władzy wykonawczej, lecz jego podstawy prawne określa władza ustawodawcza, natomiast ochronę sądową zabezpiecza władza sądownicza. Zwrócić jednak w tym miejscu należy uwagę na fakt, że administracja publiczna w ścisłym znaczeniu jest aparatem wykonawczym władzy wykonawczej, a nie samą władzą, choć jest z nią najczęściej utożsamiana, w związku z tym nadzór nad samorządem terytorialnym określa się mianem nadzoru administracyjnego.

Ustawodawca w ustrojowych ustawach samorządowych posługuje się terminem „nadzór" w celu określenia relacji zachodzących między organami wykonującymi funkcje administracji publicznej. Nadzór nad samorządem wykonywany jest przez jednostki zewnętrzne a zatem nie jest wykonywany w oparciu o zależności organizacyjne, podporządkowanie organizacyjne bądź osobowe lecz realizowany jest na podstawie odrębnych przepisów, uprawniających do jego sprawowania[317].

Regulacje normujące instytucję nadzoru w polskim systemie prawnym są zgodne z założeniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)[318]. Art. 8 ust. 1 stanowi, że wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane. Kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

[316] OTK z 1994 r., nr 2, poz. 46.
[317] W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003 s. 290-292.
[318] Umowa międzynarodowa sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, (to jeden z dwóch, obok Światowej Deklaracji Samorządu Terytorialnego, aktów prawnych regulujących status samorządu terytorialnego w skali międzynarodowej) Rzeczpospolita Polska dokonała ratyfikacji dnia 26 kwietnia 1994 roku, Dz.U., nr 124, poz. 607.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 stycznia 2010, II Sa/Wa 1376/09[319] roku orzekł że, zakres używania środków nadzoru nie może łamać samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Legalność, jako kryterium oceny działań nadzorczych administracji rządowej nad jednostkami samorządu terytorialnego działania nadzorcze zatem powinny wykonywane być z zachowaniem zasady proporcjonalności na co wyraźnie wskazuje treść art. 8 ust. 3 EKSL.

Przyjęty przez ustawodawcę dualistyczny model administracji publicznej traktowany być powinien jako pewna całość funkcjonalna, której źródłem jest jednorodność zadań całej administracji publicznej. Charakter powiązań państwa i samorządu terytorialnego jest zróżnicowany, a więzi łączące organy administracji rządowej i samorządowej są najsilniejsze. Państwo jako suwerenny podmiot władzy publicznej posiada szczególną pozycję wynikającą z jego funkcji nadzorczych wobec samorządu terytorialnego będącego podmiotem władzy o wymiarze lokalnym. Należy także zaznaczyć, iż pomiędzy tymi organami istnieje wiele różnego rodzaju więzi zapewniających organom samorządowym równorzędną pozycję w stosunku do państwa, czego wynikiem jest to, że pomiędzy tymi organami nie ma i być nie powinno podległości hierarchicznej, czy zależności służbowej. Państwo co prawda decyduje o istnieniu samorządu, wyznacza jego kierunki działania, czy też kształt organizacyjny, ale jednocześnie wyposażając go w prawo podmiotowe, daje mu samodzielność wykonywania zadań. Bardzo istotnym rodzajem powiązań pomiędzy państwem i samorządem są więzi nadzorcze i kontrolne[320].

W doktrynie prezentowane są różnorodne poglądy odnoszące się do problematyki przedmiotu nadzoru nad działalnością j.s.t. W. Miemiec uważa, że „nadzór oznacza kompetencję władczego wkraczania właściwego nadrzędnego organu administracji publicznej w działalność nadzorowanego organu. Zadaniem nadzoru jest zabezpieczenie realizacji celów administracji publicznej i utrzymanie jej działalności w granicach prawa”[321].

M. Szewczyk określa nadzór nad strukturami zdecentralizowanymi „jako zespół kompetencji organów państwa obejmujący upoważnienie do podejmowania działań o charakterze kontrolnym i korygującym w odniesieniu do organów korporacji prawa publicznego w szczególności w stosunku do korporacji samorządu terytorialnego”[322].

---

[319] LEX nr 600181.
[320] M. Stahl, Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 459.
[321] W. Miemiec, M. Miemiec, Podmiotowość publicznoprawna gminy, ST 1991, nr 11-12, s. 15-19.
[322] M. Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1996, s. 26.

Natomiast T. Rabska wyraża pogląd, że nadzór z prawnego punktu widzenia jest szczególnym rodzajem ingerencji organów administracji publicznej w działalność samorządową która ma na celu jej weryfikację. Ingerencja ta ma ściśle określone prawem granice i nie może naruszać przyznanych jednostkom praw[323]. Zadaniem autorki decentralizacja władzy publicznej nie oznacza pełnej, bezgranicznej niezależności zdecentralizowanych podmiotów. Skoro bowiem pomimo przekazania w drodze decentralizacji zadań publicznych do ich samodzielnej realizacji przez podmioty niższego stopnia np. przez jednostki samorządu terytorialnego, wciąż mamy do czynienia z tzw. centrum (które przecież nie ulega likwidacji poprzez decentralizacje władzy) to jest logicznym oddziaływanie oraz konieczność tworzenia form łączności miedzy centrum, a strukturami zdecentralizowanymi. T. Rabska uważa że to właśnie konstrukcja nadzoru jest konstrukcją która nie narusza prawnej samodzielności jednostek zdecentralizowanych. Nadzór jest konstrukcją gwarantującą równocześnie jednolitość państwa jako zorganizowanej całości, a w układzie zdecentralizowanym nadzór wypiera hierarchiczne podporządkowanie. Oznacza to prawo do sprawdzania prawidłowości a także do wkraczania w działalność nadzorowanego podmiotu, wyłącznie w sytuacjach przez prawo przewidzianych. Nadzór stanowić ma, zatem gwarancję prawidłowego wykorzystania samodzielności prawnej jednostek zdecentralizowanych, przy jednoczesnym założeniu, iż równocześnie jego zakres ostatecznie przesądza o stopniu tej samodzielności. Z tego powodu zdaniem autorki nadzór stanowi nieodłączną część decentralizacji. Jest konsekwencją przyznanej samodzielności prawnej, zabezpiecza swoim istnieniem zarówno interesy całości państwa, jak również określa pozycję prawną zdecentralizowanej jednostki[324].

Zdaniem J. Jagielskiego nadzór mieści w sobie wszystkie elementy kontroli (obserwację, ocenę, diagnozę, oraz sformułowanie wniosków), a oprócz tego zawiera również możliwości wiążącego oddziaływania i władczej ingerencji w działalność określonego podmiotu w celu skorygowania owej działalności w kierunku pożądanym. Reasumując, nadzór to kontrola połączona z prawną możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorczemu[325].

Natomiast H. Izdebski nadzór definiuje jako oparte na upoważnieniu ustawowym uprawnienie do władczego wkraczania przez organ nadzorczy w samodzielną działalność

[323] T. Rabska, Sądowa ochrona samodzielności gminy, ST 1991, nr 1-2, s. 47-48.
[324] T. Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji, [w:] J. Starościak (red.), System prawa administracyjnego, Tom I, Wrocław- Warszawa- Kraków- Gdańsk 1977, s. 317-318.
[325] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 1999, s. 12.

organu nadzorowanego, ale wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie, z punktu widzenia kryteriów przewidzianych przez ustawy oraz za pomocą środków w niej określonych[326].

M. Grążewski uważa, że pojęcie nadzoru nie jest zdefiniowane w prawie pozytywnym. W nadzorze nie ma żadnej stałej treści wynikającej z jego istoty w związku z tym treść nadzoru należy za każdym razem ustalać w oparciu o szczególne regulacje normatywne. Nadzór bardzo często łączony jest z systemem administracji zdecentralizowanej słusznie też bywa nazywany – korelatem samorządu, szczególnie samorządu terytorialnego, który jest podstawową formą zdecentralizowanej administracji publicznej. „Nadzór służyć ma zapewnieniu prawidłowego wykonywania zadań publicznych przez jednostki działające na zasadach samodzielności i niezależności"[327].

Możliwość władczego ingerowania w działalność jednostki nadzorowanej wynika z regulacji prawnych oraz wzajemnych relacji pomiędzy nadzorującym i nadzorowanym. Szczególnym uprawnieniem władczym jest prawo kontrolowania i oceniania prawidłowości działań jednostek nadzorowanych[328].

J. Strzelecki zaś definiuje pojęcie nadzoru jako zespół uprawnień i obowiązków organów nadzorujących do władczego wkraczania w sferę nadzorowanego podmiotu, a ów nadzór nierozerwalnie związany ze zdecentralizowanym systemem organizacyjnym[329].

Pojęcie nadzoru jak zauważa P. Chmielnicki odnosi się do stosunków prawnych, jakie nawiązują organy administracji z pozostałymi podmiotami będącymi poza strukturą władz publicznych oraz do weryfikowania rozstrzygnięć, które wydaje administracja w indywidualnych sprawach, ale też w celu konstruowania zależności istniejących w strukturze administracji publicznej[330].

S. Wrzosek twierdzi, że: „(…) w sferze prawa administracyjnego nadzór jest określony jako badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola), połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie, lub funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności z prawem,

[326] H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności…, s. 435.
[327] M. Grążewski, Jednolitości prawa administracyjnego a regulacja prawna nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego [w:] J. Skrzydło – Niżnik (red.), P. Dobosza (red.), Jednolitość systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo- administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych, Kraków 2001, s. 218.
[328] E. Ochendowski, Prawo administracyjne część ogólna, Toruń 2009, s. 397.
[329] J. Strzelecki, Kontrola administracji publicznej. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami, Płock 2003, s. 9.
[330] P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 15.

a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie) (…)"[331].

M. Karpiuk, tworząc definicję nadzoru w ujęciu przedmiotowym twierdzi iż, nadzór oznacza prawną możliwość wpływania na zachowanie nadzorowanego organu przez organy nadzorujące, w tym również na możliwość modyfikacji działań organu nadzorowanego. Przedstawiając pojęcie nadzoru w ujęciu podmiotowym, nadzorem jest pewien system organów posiadających prawo ingerencji w sferę działalności samorządu, przy czym w ustawie jest ściśle określona forma i granice ingerencji organów nadzorujących[332].

Zaś M. Stahl uważa, że w tradycyjnym ujęciu nadzór uznawany jest za podstawową przesłankę wyznaczającą granice samodzielności samorządu terytorialnego. Nadzór nad samorządem ma charakter prawny, oznaczający, iż prawnie określone środki nadzoru mogą być stosowane tylko w przypadkach i w zakresie określonym przez ustawy, zaś jedynym kryterium nadzoru jest kryterium legalności[333].

Na specyfikę nadzoru zwraca również uwagę A. Wiktorowska, której zdaniem nadzór nad samorządem terytorialnym to nadzór wykonywany w systemie administracji zdecentralizowanej, gdzie z założenia jednostki nadzorowane są podmiotami samodzielnymi, wyposażonymi w osobowość prawną, zaś samodzielność ich działania podlega sądowej ochronie. Istnienie nadzoru państwa nad samorządem oznacza istnienie związku między nimi, związek ten jest tym ściślejszy oraz silniejszy im bardziej intensywny jest zakres sprawowanego nadzoru. Nadzór bowiem z jednej strony powoduje ograniczenie, z drugiej jest zabezpieczeniem samodzielności w działaniu nadzorowanego podmiotu[334]. Nadzór jest zatem swoistym instrumentem pozwalającym na zbadanie stopnia a także zakresu samodzielności, jest ograniczeniem samodzielności poprzez fakt ingerencji państwa w działalność nadzorowanego podmiotu, a jednocześnie stanowi zabezpieczenie samodzielności oraz samorządności jednostki samorządu terytorialnego w jej działaniach wobec państwa. A. Wiktorowska twierdzi że w przeciwieństwie do kierownictwa nadzór stanowi gwarancję samodzielności, bowiem jest to węższy i mniej uciążliwy sposób kierowania działalnością danego podmiotu, niż miałoby to mieć miejsce w przypadku kierowania jego działalnością.

[331] S. Wrzosek, Podstawowe pojęcia z zakresu ogólnej części prawa administracyjnego [w:] S. Wrzosek (red.), Kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008, s. 47.
[332] M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, Lublin 2008, s. 122.
[333] M. Stahl, Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 460.
[334] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy…., s. 192.

Nadzór nad samorządem terytorialnym ma na celu zabezpieczenie interesów państwa jako dobra wspólnego. Potrzeba sprawowania nadzoru wynika wyraźnie z istoty samorządu terytorialnego, który pojmowany jest słusznie jako forma decentralizacji władzy publicznej. Realizowany przez uprawnione do tego organy nadzór ma chronić przed ewentualnymi bezprawnymi działaniami organów samorządowych[335].

Należy zgodzić się B. Dolnickim który stwierdza, że: „dotychczasowa literatura prawnicza nie zdołała jak dotychczas nadać wyrażeniu – nadzór znaczenia, które pozwoliłoby posługiwać się nim w sposób uniwersalny. Nawet akty prawne posługujące się tym terminem same nie podają i nie zawierają w sobie jego definicji"[336]. Zdaniem autora pojęcie nadzoru ma rację bytu wszędzie tam gdzie między podmiotami nie ma powiązania o charakterze organizacyjnym, natomiast tam gdzie więzi takie mają miejsce należy zrezygnować z pojęcia nadzoru na rzecz kierownictwa[337]. Przeważająca jest tendencja do traktowania nadzoru jako działalności aktywnej wyposażonej w możliwość władczego wkraczania w działalność nadzorowanego podmiotu w celu korygowania jego działalności. Rozpatrywać nadzór w powiązaniu z systemem kontroli administracji należałoby stwierdzić, że realizowany jest on względem jednostek mających duży stopień samodzielności, a same działania nadzorcze mają na celu zabezpieczenie przestrzegania prawa. Wykonywane są ex post a także połączone są z możliwością uchylania nadzorowanych aktów prawnych w sytuacjach prawem przewidzianych[338].

M. Zdyb podkreśla, że istniejący nadzór ma charakter nadzoru państwowego, jest wykonywany a także realizowany jest przez organy państwowej administracji rządowej. Instytucja nadzoru nie może prowadzić do naruszenia samodzielności oraz niezależności działania podmiotów podlegających nadzorowi. Nadzór należy wyraźnie oddzielić od tzw. nadzoru instancyjnego, który związany jest z aktami indywidualnymi np. decyzjami administracyjnymi oraz z możliwością ich zaskarżania do organów II instancji[339].

Podsumowując stwierdzić należy że wciąż w doktrynie nie ma jednolitego ujęcia nadzoru, współcześnie podobnie jak omawianych okresach mamy do czynienia z różnorodnym podejściem do problematyki nadzoru. Należy jednak zgodzić się z poglądami, iż nadzór jest prawną możliwością weryfikacji realizowanych przez administrację publiczną celów, strzeże granic prawa, natomiast w przypadku zaistnienia i stwierdzenia nieprawidłowości uprawniony

[335] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy…, s. 191-195.
[336] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice …, s. 41-42.
[337] Tamże, s. 44.
[338] Tamże, s. 45-46.
[339] M. Zdyb, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem …s. 114-115.

do tego organ nadzorczy wyjaśnić powinien przyczyny ich powstania, podając jednocześnie możliwość zastosowania środków mających na celu przywrócenie stanu pożądanego. Jednocześnie określając metody owego przywrócenia. Instytucja nadzoru występuje w każdym państwie i nie jest to zależne od formy ustrojowej danego państwa, jest ona częścią składową zarówno centralizacji, jak i decentralizacji. Różnica polega na tym, że w każdym z tych układów nadzór ma inną postać prawną[340]. Konstytucyjny katalog organów sprawujących nadzór nad samorządem terytorialnym jest katalogiem zamkniętym. Zgodnie z treścią art. 171 Konstytucji RP organami nadzoru nad działalnością j.s.t. są wojewodowie, Prezes Rady Ministrów a w zakresie spraw finansowych rio przepisu tego nie można interpretować rozszerzająco, bowiem „zasadą jest samodzielność samorządu nadzoru, a nie nadzór, a wszelkie wątpliwości, jakie powstają w tym zakresie, należy tłumaczyć na rzecz powyższej zasady”[341]. Oznacza to, że Sejm RP mimo iż Konstytucja RP zezwala mu na rozwiązanie organy stanowiącego j.s.t., nie będzie organem nadzoru, gdyż działa on bowiem na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Nadzór pozwala zbadać stopień i zakres samodzielności poszczególnych podmiotów nadzorowanych, z jednej strony wyznacza granice samodzielności działania jednostek samorządowych z drugiej strony natomiast poprzez niedopuszczenie do obowiązywania aktów prawnych, które byłyby sprzeczne z jednolitym prawem obowiązującym w państwie, gwarantują jednorodność państwa pod względem prawnym i organizacyjnym. Nadzór stanowi funkcję państwa wynikającą z Konstytucji oznaczającą prawo właściwego organu nadzoru który jest usytuowany na zewnątrz struktury organizacyjnej jednostek samorządowych, do podjęcia władczego działania które jest nakierowane na organy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jak również zastosowania przewidzianych w ustawach środków nadzorczych, po to by przywrócić stan zgodny z prawem czy też w celu zapobieżenia naruszenia prawa w sposób istotny.

[340] M. Kotulski, Wybrane zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] M. Stahl, J. Tarno, M. Górski, Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s. 255.
[341] M. Karpiuk, Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2014, s. 55.

2.3. Istota nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

2.3.1. Kryteria nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Problematyka kryteriów nadzoru budziła w doktrynie prawa samorządowego wiele kontrowersji. Panowała w niej zgodność co do kwestii, że jedyną możliwością ingerencji organów nadzoru w sferę samodzielności samorządowej powinno być badanie legalności[342]. Konstytucja RP stanowi bowiem, iż jednostce samorządu terytorialnego przyznana jest pełna samodzielność w zakresie wykonywania zadań publicznych, jednak uwarunkowana nienaruszaniem przy tym obowiązujących przepisów prawa. Samodzielność podlega ochronie sądowej, zaś zakres swobody działania organów samorządowych w dużej mierze jest zależny od stosowanych wobec nich mierników nadzoru. Jeśli ustawodawca formułuje te mierniki w sposób niedookreślony, to samodzielność samorządu może być w znacznym stopniu ograniczona, gdyż o intensywności nadzoru nad samorządem terytorialnym nie decyduje w zasadzie mało precyzyjny podział na zadania własne i zadania zlecone j.s.t., lecz każdorazowo decyduje o tym ustawodawca przyznając organom sprawującym nadzór nad działalnością jednostek samorządowych określone środki prawne. Bez wątpienia kompetencje organów nadzoru nie powinny i nie mogą być ustalane w drodze daleko idącej wykładni, zwłaszcza rozszerzającej, lecz muszą one wynikać wprost, jednoznacznie z obowiązujących przepisów prawa[343].

U podstaw sprawowania nadzoru wyłącznie na podstawie zgodności z prawem leży konstytucyjna gwarancja poszanowania zasady demokratycznego państwa prawnego[344] a także zasady działania organów administracji na podstawie i w granicach prawa[345]. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w uchwale z dnia 11 stycznia 2012 roku, K 6/2012[346] stwierdziła, że z zasady demokratycznego państwa prawa wynikają zasady prawotwórcze, co odnosi się również do ochrony stanowionego prawa i zakazu wstecznego działania prawa.

[342] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru …, ST 2015, nr 3, s. 62.
[343] B. Dolnicki, Komentarz do art. 77 u.s.p. [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym, Komentarz, Warszawa 2007, s. 531, B. Dolnicki, Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe, Kraków 1999, s. 166-168.
[344] Art. 2 Konstytucji RP.
[345] Art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP.
[346] LEX nr 1726252.

Organy nadzoru nie mogą ograniczać samodzielności j.s.t. w podejmowaniu działań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wykonywany przez nie nadzór nie stanowi bowiem kontroli instancyjnej ze strony organów administracji państwowej[347].

W 1990 roku doszło do reaktywowania samorządu terytorialnego, zmianie uległy zarówno struktura, jak i zadania samorządu terytorialnego, ale także kryteria nadzoru sprawowanego nad działalnością jednostek samorządu. Artykuł 85 uchwalonej dnia 8 marca 1990 ustawa o samorządzie terytorialnym[348] stanowił, że nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, z zastrzeżeniem przepisu ust. 2, z którego wynikało, iż w sprawach zleconych nadzór sprawowany jest ponadto na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. W prezentowanej ustawie za podstawowe kryterium sprawowania nadzoru w zakresie zadań własnych przyjęto zgodność z prawem, lecz w odniesieniu do zadań zleconych dopuszczono ponadto dodatkowe kryteria: 1) rzetelności, które stosowne było przy ocenie efektów uzyskanych w dokumentacji dotyczących prowadzonych operacji gospodarczych takich jak faktury, rachunki, kosztorysy, umowy i inne, 2) celowości, poprzez które rozumieć należy badanie zgodności wykonanych działań gospodarczych oraz finansowych z planem rzeczowo-finansowym jednostki, 3) gospodarności, które było podstawą badana efektywności jednostki, poprzez ocenę działań finansowo - gospodarczych. Wszystkie dopuszczone wówczas przez ustawodawcę kryteria były „nieostre", w związku z czym organ nadzorujący sam decydował o ich treści[349].

Takie podejście w odniesieniu do zadań zleconych wielokrotnie krytykowane było w doktrynie, bowiem pojawiało się niebezpieczeństwo przekroczenia granic nadzoru nad zadaniami zleconymi, zaczęto więc postulować zmianę kryteriów nadzoru w kierunku legalności. Argumentując, że przekazanie zadań zleconych danej j.s.t. sprawia, iż stają się one zadaniami samorządowymi, a ingerencja organów państwowych w ich realizację w każdym przypadku niezależnie czy jest to gmina, powiat czy województwo powinna opierać się na tym samym kryterium. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz ustawa z dnia 5 czerwca o samorządzie województwa już w momencie powstania, w przepisach dotyczących sprawowania nadzoru miały wyłącznie kryterium legalności. Sprzeczność dotycząca kryteriów nadzoru odnosiła się do zatem wyłącznie do gminy, usunięto ją w dniu

[347] J. P. Tarno, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] J. P. Tarno (red.), Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2004, s. 244.
[348] Akt archiwalny Dz. U. z 1990., nr 16, poz. 95.
[349] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym, Bydgoszcz-Chorzów 2006, s. 74.

11 kwietnia 2001 nowelizacją ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym[350], ujednolicając kryterium sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego[351].

W obecnym stanie prawnym Art. 171 Konstytucji RP stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, ponadto ustrojodawca w Konstytucji enumeratywnie określa także podmioty uprawnione do jego wykonywania wskazując iż są nimi: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe[352]. Sejm RP na zasadzie wyjątku posiada uprawnienia nadzorcze o charakterze ustrojowym i jest władny na wniosek Prezesa Rady Ministrów rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, wówczas gdy narusza on rażąco Konstytucję oraz ustawy[353]. Przepis ten przesądza o zakresie podmiotowym nadzoru nad samorządem terytorialnym, co oznacza iż w drodze ustawy nie można tworzyć kolejnych organów nadzoru nad działalnością j.s.t. Natomiast przedmiotem nadzoru jest działalność samorządu (gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego), oznacza to że nadzorowi podlega zarówno realizacja zadań własnych jak również zadań powierzonych samorządowi przez administrację rządową[354].

Konstytucyjne unormowanie przeniesione zostało do ustrojowych ustaw samorządowych, gdzie w art. 85 u.s.g. ustawodawca stanowi, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, w art. 77 u.s.p., że nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w art. 79 u.s.w., iż nadzór nad wykonywaniem zadań województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Przyjąć zatem należy, że ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków, tym samym co do zasady wykluczona została możliwość ingerencji działań nadzorczych w oparciu o negatywną ocenę celowości, rzetelności bądź gospodarności działań j.s.t. nawet w sferze wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej[355].

Pojęcie „legalność" przyjęte w normach konstytucyjnych zastąpiono w ustawodawstwie zwykłym terminem „zgodność z prawem". J. Zimmermann zauważa, że jeśli nawet postawi się

---

[350] T. j. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

[351] J. Dziobek-Romański, Ustrój samorządu terytorialnego [w:] S. Wrzosek (red), Kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008, s. 248.

[352] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny, [w] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.) System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, Tom 6, Warszawa 2011, s. 203.

[353] M. Stahl, Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 461.

[354] E. Ura, Prawo administracyjne…., s. 228.

[355] K. Celarek, Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Warszawa 2015, s. 55.

znak równości pomiędzy wskazanymi powyżej określeniami, to powstaje pytanie o rozumienie prawa w tym sformułowaniu. Autor słusznie przyjmuje, że w obu określeniach chodzi o akty prawa powszechnie obowiązujące. Organ nadzoru nie może w swoich działaniach badać zgodności podejmowanych działań jednostek samorządowych z aktami wewnętrznie obowiązującymi, czy też z innymi aktami będącymi źródłami prawa w szerokim rozumieniu tego słowa. Oznacza to także, że zasada ma zastosowanie odwrotne, czyli organy samorządu terytorialnego poza aktami prawa powszechnie obowiązującego nie są zawiązane innymi aktami. Takiemu stwierdzeniu służy między innymi fakt konstytucyjnego zamknięcia systemu źródeł prawa[356].

Słusznie zauważa E. Komorowski, że w związku z tym powstaje pytanie „czy można badać zgodność działania organów samorządu z przepisami prawa stanowionymi przez nie same?" Zdaniem autora w tym zakresie ocena legalności uwzględniać powinna hierarchiczność porządku prawnego oraz to, jakie miejsce w porządku prawnym zajmuje prawo lokalne stanowione w formie aktu prawa miejscowego, w tym także statutów. Statuty bowiem zawierają przepisy powszechnie obowiązujące w danej j.s.t. dlatego też kontrola legalności dokonywana być powinna także ze względu na zgodność ze statutami[357]. Takie stanowisko przyjął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 marca 1999, II SA 6/99[358] orzekając, że statut gminy jest aktem prawnym o charakterze normatywnym, co oznacza iż przepisy w nim zawarte są prawem, a naruszenie postanowień statutu (naruszenie prawa) przez uchwałę organu gminy uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. Podkreślić należy, że organ nadzoru nie może jednak opierać rozstrzygnięcia nadzorczego na zarzucie naruszenia postanowień statutu zwłaszcza w tych fragmentach które odnoszą się do wewnętrznej organizacji organów jednostek samorządowych, przykładem jest regulamin gminy który jest poświęcony kwestiom kancelaryjnym i porządkowym, pomimo utrzymującej się praktyki ogłaszania regulaminu jako załącznika do statutu. Naruszenie bowiem uchwałą regulaminu gminy nie stanowi podstawy orzeczenia nieważności uchwały ani przez organ nadzoru ani też przez sąd administracyjny.

Przyjąć należy, że granice rozważań z „jakim prawem" zgodna być powinna działalność j.s.t. wyznaczać powinien art. 87 Konstytucji RP określający zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z jego treścią do źródeł powszechnie obowiązujących

[356] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 334-335.
[357] E. Komorowski, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] M. Chmaj (red.), Prawo samorządu terytorialnego, Warszawa 2013, s. 261-262.
[358] LEX nr 46743.

zalicza się Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego WSA w Białymstoku w postanowieniu z dnia 13 lutego 2007 roku, II SA/Bk 751/06[359] orzekł, że znany już w dacie podjęcia przez organ gminy aktu prawotwórczego okres jego obowiązywania nie rzutuje w żaden sposób na kwalifikację tegoż aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli "tymczasowy" akt prawotwórczy uprawnionego organu gminy zawiera normy abstrakcyjne i generalne kształtując sytuację prawną bliżej nieokreślonych adresatów, to zalicza się do przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących akt prawa miejscowego tak samo, jak powszechny, generalny i abstrakcyjny akt organu wydany w sytuacji nieokreślonego w dacie podjęcia czasu jego obowiązywania. O zakwalifikowaniu aktu prawotwórczego organu gminy do przepisów prawa miejscowego nie decyduje bowiem dłuższy lub krótszy okres jego obowiązywania, lecz generalny i abstrakcyjny charakter norm danego aktu.

Kryterium legalności rozpatrywać można w dwojaki sposób, w rozumieniu wąskim, gdzie ocenia się działalność j.s.t. uwzględniając jedynie zgodność z prawem owych działań, bądź też rozpatrując legalność w znaczeniu szerszym, odnosząc niniejsze kryterium do oceny czy zgodne z prawem jest zastosowanie określonego środka nadzoru[360]. Prawo bowiem powinno wskazać jednoznacznie fakt zastosowania konkretnego środka, a także wyraźnie wskazać sytuacje, kiedy środek ten ma mieć zastosowanie[361].

Ratyfikowana przez Polskę w 1993 roku EKSL dopuszcza w treści art. 8 ust. 2 możliwość stosowania kryterium celowości w odniesieniu do zadań zleconych stanowiąc, iż wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane.

Karta wskazuje dwa kryteria nadzoru nad działalnością lokalną wspólnot samorządowych, przy czym każde z nich wprowadza przy zastosowaniu innej metody. Kryterium legalności ma w EKSL charakter opisowy i zgodnie z jego brzmieniem organ nadzorczy ma za zadanie w toku postępowania zapewnić przestrzeganie prawa i zasad konstytucyjnych, natomiast kryterium celowości ustawodawca wprowadza wprost poprzez

[359] LEX nr 284725.
[360] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 167.
[361] K. Podgórski, Zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 1995, nr 6, s. 77.

podanie jego nazwy[362]. Zasadne staje się stwierdzenie, że wprowadzone przez EKSL kryterium przestrzegania prawa oraz przyjętych w konstytucji zasad stanowi opisowe określenie kryterium legalności, na obszarze którego organ sprawujący nadzór nad działalnością j.s.t. ma pełną swobodę działania i podejmować może dozwolone przez prawo środki nadzorcze. Przez przestrzeganie prawa rozumieć natomiast należy respektowanie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w danym państwie, zaś pojęcie zasad konstytucyjnych których przestrzeganie stanowić może także kryterium nadzoru należy utożsamiać z konstytucyjnymi normami bądź „uznanymi konsekwencjami tychże norm". Oznacza to w praktyce że organy nadzorcze zostały uprawnione do badania czy działalność lokalnej wspólnoty samorządowej jest zgodna z normami prawnymi których w Konstytucji nie wyrażono *explicite,* będącymi rezultatem jej wykładni. Natomiast z całą stanowczością podkreślić należy, iż nie jest dopuszczalny nadzór pod względem zgodności działalności wspólnoty lokalnej z zasadami będącymi uznanymi konsekwencjami norm ustawowych[363]. Przyjęte w EKSL kryterium celowości pozwala na wskazanie jakie działanie jest w danej chwili najbardziej odpowiednie, aby osiągnąć zamierzony cel[364], zaś za cel przyjąć należy realizację zadań przynależnych lokalnej wspólnocie, a tym samym celowość działania poszczególnych wspólnot samorządowych jest wyznaczana poprzez zakres jej zadań[365].

Dopuszczony w art. 8 ust. 2 EKSL nadzór celowościowy w zakresie zadań zleconych jest kwestią sporną w doktrynie prawa administracyjnego, gdyż przyjęte rozwiązanie prawne zapewnia j.s.t. samodzielność w tej sferze działalności której mu do niedawna odmawiano[366], przyjęte przez ustawodawcę unijnego rozwiązanie prawne rodzi konieczność większej niż dotychczas jurydyzacji relacji samorząd – organy administracji rządowej podczas zlecania zadań rządowych samorządowi. Jak zauważa Z. Niewiadomski skoro jedynym w polskim systemie prawnym kryterium nadzoru jest legalność (zgodność z prawem) także w odniesieniu do zadań zleconych, to w interesie zleceniodawcy (administracji rządowej) będzie leżała

[362] Z. Kmieciak, Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną, ST 1994, nr 5, s. 15.
[363] T. Szewc, Dostosowanie polskiego prawa do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 168-169.
[364] Z. Leoński, Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] A. Piekara (red.), Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998, s. 232.
[365] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym, komentarz, Warszawa 1999, s. 476 i n.
[366] Spór sięga korzeniami dalekiej przeszłości, kiedy to powszechne uważano że samorząd jest samodzielny w sferze zadań własnych, zaś w sferze zadań zleconych jego samodzielność jest bardzo ograniczona.

formalizacja oraz konkretyzacja prawna przekazanych zadań w celu uzyskania zamierzonego celu[367].

Treść art. 8 ust. 2 EKSL nie stanowi sprzeczności z Konstytucją RP, gdyż w naszym porządku prawnym wykorzystano możliwość zawężenia kryteriów nadzoru, co jednocześnie zwiększyło samodzielność działania j.s.t.[368]. Wyeliminowanie z polskiego porządku prawnego możliwości stosowania nadzoru celowościowego zdaniem M. Stahl uzasadnione jest tym, że choć co do zasady miał on służyć zwalczaniu nieprawidłowości, to w rzeczywistości wprowadzał do działalności organów nadzoru elementy uznaniowości w podejmowanych przez nie działaniach nadzorczych. Ponadto rezygnacja z kryterium celowości jest podyktowana także tym, że organ posiadając uprawnienie do działania o charakterze celowościowym, niejako jest uprawniony do współadministrowania z organami j.s.t., co prowadziłoby do istotnego zmniejszenia samodzielności nadzorowanych podmiotów - poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego[369].

Przyjęta przez Radę Europy zasada subsydialności w świetle art. 4 ust. 3 EKSL stanowi iż za sprawy publiczne odpowiedzialność powinny ponosić organy władzy publicznej, które znajduje się jak najbliżej obywateli. Zasada posiada również umocowanie w preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku[370] tworząc jeden z filarów ustrojowych państwa[371].

Zdaniem T. Raburskiego argumentami przemawiającymi za powiazaniem subsydiarności z samorządnością są „poszanowanie wolności osobistej jednostki, demokratyczne i obywatelskie wychowanie, ochrona przed centralizacją władzy oraz kształtowanie ludzkich charakterów". Zdaniem autora pomocniczość jest ustrojową zasadą za którą przemawiają argumenty racjonalności administracyjnej, poprzez decentralizację administracji uzyskuje się sprawniejszy mechanizm działania zgodny z oczekiwaniami społeczności lokalnych, ponadto znacznie efektywniej wykorzystywane są środki finansowe, gdyż dobre zdiagnozowanie potrzeb lokalnych umożliwia bardziej pragmatyczne działanie[372].

---

[367] Z. Niewiadomski, Komentarz do art. 85 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 707.
[368] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 169.
[369] M. Stahl, Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 460-461.
[370] Dz. U. nr 78, poz. 483.
[371] J. Stelmasiak, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe [w:] E. Ura. (red.), Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa konferencja naukowa Baranów Sandomierski 22-25 maja 2005, Rzeszów 2005, s. 277.
[372] T. Raburski, Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny- miedzy demokracją a zarzadzaniem [w:] T. Buksiński (red.), K. Bondyra (red.), J. Jakubowski, (red.), Demokracja, samorządność, prawo, Poznań 2007, s. 71.

Analizując podstawy prawne działań nadzorczych, zasadę ochrony samodzielności samorządu, jak również przepisy określające kryteria nadzoru, można sformułować zdaniem P. Chmielnickiego następujące reguły realizowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego: 1) podstawą prawną ingerencji nadzorczej może być wyłącznie przepis ustawy, 2) ingerencja nadzorcza nie może opierać się na wykładni rozszerzającej, 3) wobec rozszerzającej wykładni przepisów stanowiących kompetencje nadzorcze skutecznie podnosić zarzut nieuzasadnionego naruszenia samodzielności samorządu terytorialnego[373].

Pomimo jednoznacznego wskazania, iż kryterium legalności jest jedynym obowiązującym w obecnym stanie prawnym możliwym do zastosowania przez organ nadzoru kryterium, w polskim ustawodawstwie zasada ta nie zawsze jest w pełni przestrzegana, budzić to może wątpliwości co do zdolności z Konstytucją przepisów zawierających inne poza zgodnością z prawem kryteria.

W zakresie zadań własnych zasada legalności dotycząca nadzoru została złamana przez ustawodawcę w przepisach odnoszących się do sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe. Bowiem ustawodawca w treści art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych[374] (u.r.i.o.) stanowi, że izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Problem dotyczący rio należy wyjaśnić tym, że z przyjętej regulacji ustawowej wynika, że organ ten posiada dwie odmienne kompetencję: nadzór oraz kontrolę. W ramach wykonywania kontroli względem j.s.t. regionalne izby obrachunkowe uprawnione są zgodnie z prawem do stosowania poza kryterium legalności także kryterium celowości, rzetelności jak i gospodarności, gdyż kontrola sprawowana być może przy zastosowaniu każdego z powyższych kryteriów. Natomiast jako organ nadzoru rio zgodnie z przepisami Konstytucji RP jest uprawnione do stosowania wyłącznie kryterium zgodności z prawem, zatem jeżeli izba wykonuje czynności kontrolne w ramach nadzoru to jest oczywistym, że stosować może wyłącznie kryterium legalności[375].

[373] P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego…., s. 65.
[374] T. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561.
[375] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 169.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie w uchwale z dnia 18 kwietnia 1994 roku (brak sygnatury)[376] stwierdziła iż stosownie do art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie 85 ustawy o samorządzie gminnym) oraz art. 5 ustawy z 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych sprawowany jest przez regionalną izbę obrachunkową na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Trudniej natomiast wyjaśnić rozwiązania przyjęte w regulacjach szczególnych gdzie ustawodawca wprowadza inne kryteria, czego przykładem jest uzależnienie zastosowania niektórych środków nadzoru Prezesa RM od „nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy" (art. 97 ust 1 u.s.g.. art. 84 u.s.p.. oraz art. 85 u.s.w.), co oznacza oparcie kryteriów na efektywności[377]. Użycie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych „nierokujący szybkiej poprawy" oraz „przedłużający się brak skuteczności" pozostawia organowi nadzoru relatywnie szerokie możliwości interpretacyjne, co może w praktyce prowadzić do swobodnego uznania w tym zakresie. Ponadto przyjęte przez ustawodawcę kryterium nie odnosi się do legalności działania organu, lecz do jego skuteczności działania czyli efektywności, co zaliczyć należy do aspektów celowościowych. Zatem uznać należy, iż w tym przypadku ustawodawcy nie chodzi o zachowanie zgodności z prawem, lecz o skuteczne działanie. Zdaniem E. Komorowskiego można pokusić się o stwierdzenie, że zastosowane rozwiązanie narusza konstytucyjną zasadę w myśl której nadzór nad działalnością j.s.t. sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Autor zwraca uwagę, iż przyjęte rozwiązanie budzi poważne wątpliwości również w kwestii kontroli WSA nad tego typu aktem nadzoru, Stawia bowiem pytanie, „czy sąd administracyjny byłby uprawniony do badania legalności, czy także celowości takiego rozstrzygnięcia?"[378]. Zawieszenie organu j.s.t może nastąpić również na podstawie art. 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym[379] który stanowi, że jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas

[376] OwSS 1996, nr 4, poz. 138.
[377] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 335.
[378] E. Komorowski, Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] M. Chmaj (red.), Prawo samorządu terytorialnego, Warszawa 2013, s. 262-263.
[379] T. j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.

określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego. Także i w tym przypadku ustawodawca warunkuje zawieszenie organu brakiem „dostatecznej skuteczności" co wskazuje iż przyjętym kryterium jest efektywność (celowość) działania organu j.s.t., nie zaś przyjęte w Konstytucji kryterium legalności działania.

Kolejny kontrowersyjny przepis został zawarty przez ustawodawcę w treści ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[380], albowiem z art. 20 wynika, że wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, właściwym organem innego samorządu lub kierownikiem państwowej i samorządowej osoby prawnej albo innej państwowej jednostki organizacyjnej. Porozumienie, wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W porozumieniu określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań.

W przedmiotowym porozumieniu wojewoda jest zarówno stroną jak i organem nadzoru, dlatego też ustawodawca zastrzegł w art. 20 ust. 3 przedmiotowej ustawy że porozumienie określać ma zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowością wykonywania zadań powierzonych. Natomiast zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej[381].

Słusznie zauważa J. Zimmermann, iż całkowite odstąpienie od sprawowania nadzoru na podstawie celowości nie zlikwidowało problemu który w prawie administracyjnym występuje

[380] T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2234.
[381] E. Komorowski, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] M. Chmaj…, s. 264.

od jego początków. Uchwycenie granicy miedzy legalnością a celowością nie jest łatwe i stwarza wiele problemów. W praktycznych działaniach organów nadzoru i organów sprawujących kontrolę w tym także sądów administracyjnych często zdarzają się sytuacje, gdzie organ ocenić ma czy badane działanie jest tylko niecelowe, czy też niecelowość działania spowodowała naruszenie prawa. Znalezienie rozwiązania stwarza spore trudności, które w tych granicznych sytuacjach doprowadziły do powstania nowej linii interpretacji obu pojęć którą nazwano „ kryterium legalności celu". Zdaniem autora chodzi o to, iż konkretne działanie kontrolowanego bądź nadzorowanego podmiotu mimo iż może być zgodne z normą ustawową i wynikać może z prawidłowej interpretacji tej normy a także jej stosowania, to jednocześnie może być niezgodne z ogólnym celem, dla którego owa norma bądź cała ustawa wydane zostały. Cel taki określony być może w oddzielnym przepisie ustawy lub w jej preambule, może także wynikać z całości przepisów ustawowych. Autor uważa, że cel wiąże tak samo jak konkretna norma prawna stanowiąca podstawę danego działania. Przy takim założeniu działanie niecelowe jest jednoznaczne z niezgodnym z prawem i z tego powodu podlega weryfikacji przez organ powołany do sprawowania nadzoru[382].

2.3.2. Cele i funkcje nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

W ustroju państwa prawnego nadzór odgrywa bardzo istotną rolę, stanowi bowiem element zabezpieczenia porządku prawnego w państwie[383]. Podłożem, na którym ukształtowała się instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym, była konieczność skoordynowania bądź też zintegrowania działań wszystkich podmiotów prawa publicznego, zarówno działających na zasadzie decentralizacji, jak i tych tworzących strukturę administracji państwowej. Należy przyjąć, że decentralizacja administracji państwowej była główną przyczyną powstania i rozwoju nadzoru[384]. Charakterystyka systemu nadzoru nad działalnością komunalną nie może pominąć celu działań nadzorczych. EKSL zakłada, że celem działań podejmowanych przez organy nadzoru ma być zapewnienie przestrzegania zasad Konstytucji oraz ustaw[385].

[382] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 335.
[383] M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo…., s. 123.
[384] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru …., ST 2015, nr 3, s. 60.
[385] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1995, s. 22.

J. Korczak definiuje syntetycznie samorząd terytorialny i decentralizację państwa jako ideę przekazania władzy państwowej organom j.s.t. wyłonionym w demokratyczny sposób przez określone wspólnoty zarówno lokalne jak i regionalne. Zdaniem autora: „w doktrynie panuje na ogół zgodny pogląd, iż podstawowym przejawem decentralizacji jest samorząd”[386]. Państwo ma obowiązek czuwania nad realizacją zadań nałożonych na samorządy, z tego też powodu nie może ograniczyć się do „roli biernego obserwatora przeciwdziałającego jedynie naruszeniom prawa”. Celem nadzoru powinno stać się budowanie wśród społeczności lokalnej poczucia wspólnej odpowiedzialności za realizację spraw własnych, dając społecznościom tym możliwość realizacji własnej inicjatywy poprzez podjęcie ingerencji, wówczas kiedy nie ma skutecznych efektów działania instytucji lokalnych[387].

Doktryna wyróżnia dwa kierunki badawcze nadzoru. Jeden twierdzący, że istotą nadzoru jest „uzgadnianie działalności administracji zdecentralizowanej z działalnością administracji państwowej.” Drugi, który nadzór wiąże z problemem samodzielności podmiotów, wykonujących administrację publiczną. Zwolennicy pierwszego kierunku głównie kładą nacisk na potrzebę zapewnienia przez instytucje sprawujące nadzór integracji działań wszystkich podmiotów zazwyczaj z punktu widzenia administracji państwowej, bowiem interesy tych podmiotów często są sprzeczne, bądź rozbieżne. Przedstawiciele drugiego kierunku natomiast nacisk kładą na dbanie o wzajemne relacje występujące pomiędzy scentralizowanymi oraz zdecentralizowanymi strukturami, utrzymując je w „równowadze”, zapewniając równocześnie strukturom zdecentralizowanym prawnie przyznaną samodzielność. Samodzielność ta nie może być nieograniczona, co jest wynikiem działania jednostek w spójnej strukturze organów tworzących administracje publiczną. Podstawową różnicą obu ujęć badawczych jest ujęcie celu nadzoru. Badacze pierwszego kierunku wskazują przede wszystkim na konieczność utrzymania jednolitości działań wszystkich elementów administracji publicznej, zaś przedstawiciele drugiego na kwestię samodzielności nadzorowanych podmiotów, która gwarantowana im jest przez ustawowo określone środki nadzoru. B. Dolnicki uważa, że położenie akcentu za zapewnienie utrzymania zorganizowanej całości nie oznacza jednak iż jest to jedyny cel nadzoru. Zdaniem autora aby cel został osiągnięty, określony być musi zakres samodzielności nadzorowanych podmiotów[388].

[386] J. Korczak, Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel, (red.), System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Tom 2, Warszawa, 2012, s. 195.
[387] M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo …, s. 124.
[388] B. Dolnicki, Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] J. P. Tarno (red.), Miejsce i rola RIO oraz SKO w systemie samorządu terytorialnego, Zielona Góra 2005, s. 101-102.

J. Stelmasiak uważa, że celem sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego jest „zapewnienie, żeby w państwie cały aparat administracyjny działał jednolicie zgodnie z zasadą praworządności”[389]. W podobnym tonie wypowiada się K. Bojarski zdaniem którego celem sprawowania nadzoru jest zapewnienie integralności działania wszystkich elementów administracji publicznej, jak również ochrona członków wspólnoty lokalnej przed ewentualnymi nadużyciami ze strony osób które piastują stanowiska w jednostkach samorządu terytorialnego[390].

Natomiast zdaniem K. Pająka celem nadzoru jest ochrona państwa oraz poszczególnych jednostek samorządu, przed działalnością organów zdecentralizowanych, jak również ochrona samorządu terytorialnego przed zaniedbaniami, błędami czy nadużyciami osób reprezentujących jednostki samorządu[391]. Podobnie cele jakie osiągnięte być powinny przez instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym przedstawia P. Chmielnicki zdaniem którego poprzez wykonywanie nadzoru osiągnięte być mają trzy podstawowe cele: po pierwsze określenie relacji pomiędzy strukturami administracji zdecentralizowanej oraz scentralizowanej, po wtóre ochrona członków wspólnoty samorządowej przed błędami, zaniedbaniami jak również nadużyciami ze strony osób zajmujących określone stanowiska w organach samorządowych, wreszcie po trzecie poprzez nadzór ma zostać zapewnione zintegrowane działanie wszystkich podmiotów administracji publicznej[392].

W świetle dotychczasowych ustaleń samorząd terytorialny jawi się jako organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań. Z wyodrębnienia wspólnot terytorialnych wynika ich niezależność od aparatu państwowego (organów rządowych) oraz odrębna podmiotowość (osobowość) prawna. Z kolei z faktu samodzielnego wykonywania administracji państwowej wynika możliwość stosowania przezeń władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa, ale tylko w granicach określonych ustawami[393]. Nie bez przyczyny określa się nadzór jako „korelat samorządu”. Brak instytucji

[389] J. Stelmasiak, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa …, s. 276.
[390] K. Bojarski, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej, Warszawa 2013, s. 22.
[391] K. Pająk, Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja. Toruń 2007, s. 51.
[392] P. Chmielnicki, Nadzór nad działalnością gminną - uwagi wstępne, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz, Warszawa 2013, s. 866-869.
[393] S. Chmiel-Żyłka, J. Matusik, J. Nowak, Samorząd terytorialny jako realizacja zasady decentralizacji administracji publicznej, [w:] I. Oleksiewicz (red.), M. Pomykała (red.), Znaczenie i funkcjonowanie samorządu w Polsce, Rzeszów 2010, s. 77.

nadzoru mógłby w konsekwencji skutkować oceną danego podmiotu w kategoriach *quasi -suwerena.*

W obecnym stanie prawnym nadzór nad samorządem terytorialnym ma zupełnie inny wymiar niż w okresach poprzedzających III RP . W związku z czym cele nadzoru ujmować należy w szerokim kontekście, wychodząc poza stosunki państwo-samorząd terytorialny, ponieważ współcześnie nadzór posiada również cele niezmiernie istotne z punktu widzenia dobra społecznego. Szeroko zakrojona interwencja w zakres spraw lokalnych może bowiem spowodować niechęć obywateli, mieszkańców społeczności lokalnych i regionalnych do podejmowania aktywności na swoim terenie, może także wpłynąć na utwierdzenie tejże społeczności w przekonaniu, że ich własne sprawy są załatwiane bez wiedzy samych zainteresowanych, że nie mogą oni wpływać na sprawy mające dla nich znaczenie w toku ich załatwiania. We współczesnym nadzorze jednym z celów stawianych przed tę instytucją musi być ochrona obywateli przed nadużyciami władzy samorządowej i kształtowanie w społecznościach poczucia odpowiedzialności za realizację własnych spraw poprzez możliwość ingerencji w przypadku braku skuteczności działania instytucji, organy administracji tworzyć powinny społecznościom lokalnym i regionalnym odpowiednie warunki dla podjęcia własnej inicjatywy.

Analizując wszystkie wskazane powyżej poglądy dotyczące celów nadzoru należy podzielić stanowisko Z. Niewiadomskiego który twierdzi, iż stopniowo, aczkolwiek konsekwentnie upowszechnia się pogląd, że celem nadzoru jest nie tylko zapewnienie samodzielności j.s.t., czy też zintegrowanie działania różnych podmiotów administracji publicznej lecz przede wszystkim ochrona jednostki przed władzą zdecentralizowaną, gdyż jak wskazuje autor, już przed laty J. Panejko[394] pisał: „Każdy organ samorządowy, już z natury swej prawem przyznanej większej lub mniejszej samodzielności oraz braku podporządkowania wyższym organom państwowym (rządowym lub samorządowym) może z łatwością przekroczyć swój ustalony zakres działania, tj. zająć się sprawami, które leżą poza kompetencjami jego, lub też zaniedbać wykonanie, względnie nienależycie wykonać nałożone nań ustawowe obowiązki, a wreszcie podjąć uchwały wprawdzie w granicach ustawowej kompetencji, ale same w sobie nielegalne lub niecelowe”[395].

Pochodną celów nadzoru są funkcje jakie spełniać ma instytucja nadzoru. W doktrynie prezentowane są zwykle dwie funkcje nadzoru sprawowanego nad j.s.t. czyli: funkcję

[394] J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego…, s. 146-147.
[395] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, Tom 6, Warszawa, 2011, s. 198.

strzeżenia prawa oraz funkcję ochronną i wspierającą. Jednakże M. Karpiuk wskazuje na jeszcze jedną funkcję czyli funkcję korygującą nadzoru. Zarówno przepisy prawa jak również doktryna zgodnie podkreślają, że głównym zadaniem nadzoru państwowego nad działalnością j.s.t jest strzeżenie prawa, ponieważ istotą nadzoru, zwłaszcza nadzoru nad zadaniami własnymi jest strzeżenie legalności postępowania organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego[396].

Jednostki samorządu terytorialnego realizują w imieniu własnym, na swój własny rachunek poprzez swoje organy stanowiące a także wykonawcze, zgodnie z ustawami istotną część zadań publicznych. Działalność organów j.s.t. będących częścią administracji publicznej powinna mieścić się w porządku prawnym przyjętym przez państwo. Państwo bowiem wyznacza granice samodzielności tych jednostek, poprzez możliwość ingerencji w działalność samorządu terytorialnego. Funkcja strzeżenia prawa wykonywana przez organy nadzoru wynika z faktu, iż obecny stan prawny w Polsce dopuszcza sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym wyłącznie na podstawie kryterium legalności[397].

Funkcja strzeżenia prawa powinna być wykorzystywana w celu obrony interesów ogólnopaństwowych w konfrontacji z partykularnymi interesami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że realizacja tej funkcji odbywać się powinna wyłącznie przy użyciu środków represyjnych, gdyż co do zasady środki takie stosowane być powinny jedynie w przypadkach niezbędnych[398].

Każda z jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielna w realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym (gmina, powiat) lub regionalnym (województwo samorządowe), lecz mimo to wszystkie one są zobligowane aby działać w ramach wypracowanego przez państwo porządku prawnego, który państwo gwarantuje poprzez działalność organów nadzoru. Strzeżenie prawa będzie zatem wymuszać na organach poszczególnych jednostek samorządowych podejmowanie swoich działań w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa. Uważam, że funkcję strzeżenia prawa w doktrynie słusznie uznaje się za najważniejszą i najbardziej wyraźną, z uwagi na to, iż jej najważniejszym, podstawowym założeniem jest ochrona przyjętego i obowiązującego w państwie porządku prawnego jak również dbałość o interesy społeczności lokalnych oraz całego społeczeństwa.

[396] B. Dolnicki, Nadzór nad działalnością gminną - wprowadzenie [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 845.
[397] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej …., s. 79.
[398] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 387.

Natomiast funkcja ochronna i wspierająca co do zasady realizowana jest poprzez fachową pomoc i wsparcie udzielane jednostkom samorządu terytorialnego. W doktrynie do opisu funkcji ochronnej i wspierającej używa się określenia – nadzór prewencyjny. Nadzór państwowy nie został bowiem ograniczony wyłącznie do podejmowania działań korygujących oraz represyjnych, w nadzorze mamy także do czynienia z aspektem prewencyjnym, mającym na celu uświadomienie, a przez to także zapobieżenie takim działaniom j.s.t. które naruszają przepisy prawa. Funkcja owa w państwach Europy Zachodniej jest wywodzona wprost z Konstytucji oraz ustaw samorządowych, w polskim porządku prawnym natomiast ustawodawca nie zawarł tak jednoznacznych przepisów, lecz jak wskazuje B. Dolnicki uzasadnić ją można w drodze szczegółowej analizy a także wykładni przepisów odnoszących się do instytucji nadzoru oraz ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządowych[399].

Nadzór prewencyjny (funkcja ochronna i wspierająca) odnosi się do obowiązku opieki i doradztwa (gminom, powiatom, a także choć w węższym zakresie województwom samorządowym), który spoczywa na organach nadzoru państwowego. Możliwość wykorzystania doświadczenia ponadlokalnych organów rządowych, sprawia że zadania publiczne wykonywane przez poszczególne jednostki samorządu realizowane są optymalnie. Ochronno-wspierającą funkcję rozpatrywać należy w dwóch aspektach: pierwszy aspekt sprowadza się do obowiązku który nałożony został na organy nadzoru polega on na doradzaniu i opiekowaniu się j.s.t. w trakcie wykonywania zadań publicznych[400]. Poprzez umiejętne wspieranie zapobiega się bowiem konieczności stosowania represyjnych działań przez organy nadzoru. Należy jednak podkreślić, iż udzielanie fachowej pomocy nie może przerodzić się w wyręczanie, czy też zastępowanie organów jednostek samorządu terytorialnego w działaniach jakie powierzył im ustawodawca. Drugi aspekt funkcji ochronnej i wspierającej sprowadza się do ochrony j.s.t. sprawowanej przez organy nadzoru przed nieuzasadnionymi żądaniami organów nadzoru specjalnego (fachowego) bądź też osób trzecich. Dzięki czemu organy nadzoru fachowego nie są uprawnione aby bezpośrednio i w sposób przymusowy egzekwować od j.s.t swoich zarządzeń nadzorczych, ale wpierw zwrócić się muszą do organów nadzoru państwowego o egzekucję swoich zarządzeń. Organy nadzoru państwowego mogą zatem przed podjęciem egzekucji skontrolować prawidłowość a także legalność zastosowanych przez nadzór fachowy środków[401].

[399] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice …, s. 88.
[400] B. Dolnicki, Nadzór nad działalnością gminną - wprowadzenie [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 846.
[401] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice …, s. 88-89.

Funkcja ochronna zabezpiecza samorządy przed nieuzasadnioną ingerencją nadzorczą i gwarantuje im samodzielność. Sprawowanie kontroli nielegalnego przekroczenia kompetencji dotyczącej ograniczenia samodzielności jednostkom samorządu powierzono sądownictwu administracyjnemu[402].

Organ nadzorczy realizować może funkcją ochronno-wspierająca wówczas kiedy dysponować będzie odpowiednią ilością informacji. Środkiem nadzorczym służącym do tego celu jest prawo informacyjne, któremu odpowiada obowiązek udzielania informacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Istniały wątpliwości, czy należy te funkcję zaliczać do nadzoru, przeważył jednak pogląd w którym uznano, że owe prewencyjne oraz ochronne środki traktować należy jako nadzór. Stwierdzono, że doradztwo, konsultacje, oraz kontakt z organami nadzorczymi są nie do rozdzielenia z ingerencjami nadzorczymi. Celem doradztwa i wspierania j.s.t. jest zapobieganie ingerencjom nadzorczym, co w praktyce jest bardzo często osiągane. Zatem nadzór państwowy powinien kłaść nacisk na profilaktyczne prawne i fachowe doradztwo, łagodzenie sytuacji konfliktowych, oraz koordynację. Nasuwa się wniosek, że doradztwo jest najłagodniejszym środkiem nadzorczym[403].

M. Karpiuk wyróżnia ponadto również funkcję korygującą nadzoru, która jego zdaniem jest: „realizowana w wewnętrznej strukturze samorządu terytorialnego. Zabezpiecza ona już u źródła przed nieprawidłową działalnością prawotwórczą organów samorządu terytorialnego i zapobiega ingerencji z zewnątrz". Autor przywołuje A. Wiktorowską cytując: „organ kontroli wewnętrznej weryfikując prawne działania, stwarza możliwość usuwania uchybień w pracy jednostek poddanych tej kontroli i dlatego może skutecznie hamować ingerencję w trybie nadzoru w jej działalność"[404].

Nie podzielam poglądu M. Karpiuka, w mojej ocenie opisana funkcja jest funkcją sprawowaną w ramach kontroli wewnętrznej przez j.s.t. oznacza to, iż nie dotyczy nadzoru, ma odniesienie do działań j.s.t. jeszcze na etapie przed podjęciem nadzoru przez uprawnione podmioty. Uważam, że takie też było założenie A. Wiktorowskiej zdaniem której: „ (…) znaczenie kontroli wewnętrznej polega zatem na możliwości uprzedniego (poprzedzającego nadzór) skutecznego wychwycenia błędów w działalności oraz na możliwości właściwego jej ukierunkowania i usprawnienia bez konieczności ingerencji przez nadzór. (…) Kontrola

[402] M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo …, s. 125.
[403] B. Dolnicki, Nadzór nad działalnością gminną - wprowadzenie [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 846.
[404] A. Wiktorowska, Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?, ST 1991, nr 1-2, s.72.

wewnętrzna może zatem niekiedy skutecznie skonsumować celowość zastosowania nadzoru, który jakkolwiek możliwy prawnie, stanie się bezprzedmiotowy”[405].

Wynikające z kryterium legalności cele oraz funkcje nadzoru sprawowanego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, należy rozpatrywać jako wskazówki interpretacyjne w odniesieniu przepisów o nadzorze, szczególnie zamieszczonych w ustawach ustrojowych. Dotyczą one zarówno obowiązków działania organów nadzoru, jak i ochrony praw wspólnot samorządowych. Aspekt pierwszy odnosi się do interpretacji przepisów nie godząc w główny cel nadzoru, czyli w ochronę porządku prawnego. Treść art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy sprawujące nadzór powinny korzystać z przysługujących im kompetencji nadzorczych, umożliwiających im wychwycenie i eliminację naruszeń prawa przez organy samorządu terytorialnego. Jeśli występują przesłanki ustawowe, nie ma podstaw do zaniechania ingerencji w działalność jednostek samorządu terytorialnego przez organy nadzoru[406].

Regionalna izba obrachunkowa w Kielcach odnosząc się do art. 7 Konstytucji RP, w uchwale z dnia 15 maja 2013 roku, nr 71/2013[407] orzekła, że ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, a w szczególności nie można stosować wykładni celowościowej dla ustalenia zakresu upoważnienia. Organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie i w granicach prawa. Mogą one zatem działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne, które określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, „zatem tylko tam i o tyle o ile upoważnia prawo”.

Aspekt drugi odnosi się do interpretacji przepisów gwarantującym jednostkom samorządu ochronę samodzielności, art.165 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej[408].

Samodzielność j.s.t. stanowi zasadę ustrojową, której ustawodawca jest zobowiązany przestrzegać i uwzględniać ją w procesie stanowienia prawa. Stanowi ona przyznane każdej jednostce samorządu terytorialnego prawo podmiotowe o wymiarze publicznoprawnym a także prywatnoprawnym. Oznacza to, że j.s.t. w granicach prawa w celu realizacji zadań publicznych są uprawnione aby, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, z wyłączeniem innych podmiotów, w szczególności organów państwowych, podejmować i wykonywać wszelkie

[405] A. Wiktorowska, Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie …, ST 1991, nr 1-2, s.72.
[406] P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu …, s. 62.
[407] LEX nr 1324375.
[408] P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu …, s. 62.

czynności (rozstrzygnięcia) mieszczące się w zakresie ich działania, a w przypadku naruszenia ich praw podmiotowych (zarówno w sferze imperium, jak i dominium), przez działanie lub zaniechanie innych podmiotów, przysługuje im roszczenie służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu oraz prawo zwrócenia się do sądu w celu ochrony swej samodzielności[409].

2.4. Pojęcie kontroli w administracji publicznej

W demokratycznym państwie prawa jednym z elementarnych czynników wpływających na jego kształt i funkcjonowanie jest jedność systemu prawa, która powinna być rozumiana jako komplementarność oraz spójność norm owego systemu. Budowę systemu cechować powinna jedność, co oznacza, że system powinien stanowić swoistą „całość" pod względem więzi materialnych oraz formalnych, być spójnym wewnętrzne oraz zupełnym wobec tego pozbawionym luk w prawie. Zdaniem D. Dąbek tylko „dobre prawo" będące podstawą wydawania decyzji zapewnić może jednolitość działania organów administracji publicznej[410]. Wewnętrzna spójność systemu prawa zdaniem M. Stahl oznacza system wolny od jakichkolwiek niezgodności[411]. W związku z czym jednym z zasadniczych elementów funkcjonowania władzy publicznej w tym jednostek samorządu terytorialnego w każdym współczesnym demokratycznym państwie jest kontrola. Bez systemu kontroli trudno byłoby wyobrazić sobie poprawne działanie aparatu państwowego, w tym w szczególności administracji publicznej w skład której wchodzi administracja samorządowa, której przypisane jest szereg funkcji oraz zadań bezpośrednio odnoszących się do praw, interesów i obowiązków społeczeństwa, a nie tylko w stosunku do państwa[412]. Kontrola stanowi element zarówno kierownictwa jak i nadzoru, ale jednocześnie może występować jako oddzielny rodzaj relacji pomiędzy podmiotami administrującymi[413].

[409] A. Chorążewska, J. Jagoda, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne, Studia Iuridica Agraria 2012, nr 10, s. 43.
[410] D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 251.
[411] M. Stahl, Zasada demokratycznego państwa prawnego [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 121.
[412] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007, s. 7.
[413] J. Czerw, Formy relacji pomiędzy podmiotami administrującymi [w:] M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 229.

Problem kontroli administracji wytworzył się wraz z powstaniem państwa prawnego, gdyż państwo tego typu ma za zadanie zapewnienie nienaruszalności zarówno praw jak i swobód obywateli w stosunkach z organami administracji. Pojawienie się tego problemu oraz próby jego rozwiązania miały fundamentalne znaczenie dla rozwoju instytucji kontroli w zakresie prawa administracyjnego. Kontrola administracji przez długi czas, a niekiedy również dzisiaj kojarzona jest z sądową kontrolą aktów administracyjnych. Ochrona sądowa obiektywna a także skuteczna uznawana jest za rękojmię ochrony praw jednostki[414]. W zachowaniach codziennych wielokrotnie nie zdajemy sobie sprawy jak często dokonujemy czynności kontrolnych czy też uczestniczymy w ich wykonywaniu np. kontrola sprawności samochodu, bądź kontrola stanu naszych finansów. Kontrola kształtuje nasze postępowanie, jako że bardzo często jej rezultaty w znacznym stopniu mają wpływ na treść podejmowanych przez nas decyzji[415].

Słowo „kontrola" wywodzi się z tradycji francuskiej i brytyjskiej. W brytyjskiej tradycji, termin „kontrola" równoznaczny jest z pojęciem władzy, bowiem kontrolowanie oznacza tu tyle - co sprawowanie władzy publicznej, czyli administrowanie[416]. Natomiast we Francji „kontrola" nawiązuje do słowa *le contrôle,* pochodzącego od słów *contre rôle* (przeciwzapisek), który odzwierciedlał część dokumentu sporządzanego przez urzędnika w okresie kameralistyki potwierdzającego zapłatę należnego podatku przez podatnika. Urzędnik przyjmujący wpłatę podatku sporządzał dokument w dwóch jednakowych kolumnach, po czym przerywał dokument między kolumnami. Jedna część dokumentu w postaci zwoju (stąd *le rôle*) jako dowód spełnienia obowiązku podatkowego wręczana była podatnikowi, zaś druga część składana była w urzędzie dla celów ewidencyjnych a także dla potwierdzenia autentyczności dokumentu, który otrzymał podatnik. Zatrzymaną w urzędzie część nazywano *contro rôle*, co doprowadziło do wykształcenia słowa *le contrôle*- oznaczającego kontrola.

W języku polskim w lingwistycznym znaczeniu zaś słowo „kontrola" odzwierciedla zarówno brytyjską jak i francuską tradycję. Odpowiada ono oddziaływaniu, wpływaniu za pomocą środków władczych, pozostawaniu pod czyjąś władzą, czy też poddawaniu się władztwu, ale również o kontrolowaniu mówimy wówczas, kiedy mamy na myśli dokonywanie sprawdzenia, oceniania czegoś albo kogoś, a także dochodzenia do czegoś i formułowanie wniosków[417].

[414] S. Jędrzejewski, H. Nowicki, Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura, system, instytucje, Toruń 1995, s. 5.
[415] K. Sikora, Samodzielność gminy …., s. 100.
[416] J. Filipiak, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. II, Kraków 2001, s. 215.
[417] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…., s. 12.

Kontroli nadawany być może dwojaki sens. Może ona być traktowana jako funkcja bądź jako system organizacyjny. Organizacyjne ujęcie kontroli sprowadzić się może do przedstawienia obrazu instytucji oraz jednostek organizacyjnych, działających w wykonywaniu kontroli jako funkcji. W znaczeniu organizacyjnym natomiast kontrola stanowi, całokształt instytucji kontrolnych czyli tych które sprawują funkcję kontroli. Funkcjonalne pojęcie kontroli wydaje się być ważniejsze. Gdyż to ono właśnie doczekało się licznych definicji w doktrynie. Zdaniem E. Iserzona kontrola jest ogółem czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy. Aktywność ta połączona jest z porównaniem stanu istniejącego z planowanym[418]. Natomiast J. Lang określa kontrolę jako porównanie tego, co jest z tym, co być powinno. Celem kontroli zdaniem autora jest ustalenie, czy przewidziany stan doszedł do skutku. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy znany jest stan postulowany, a stan istniejący – zbadany[419].

W literaturze przedmiotu znaleźć możemy wiele definicji kontroli. J. Szreniawski uważa, że kontrola obejmuje: 1) obserwację i analizę działań jednostek kontrolowanych, 2) porównywanie wyników działalności jednostek kontrolowanych z poleceniami i wzorcami, 3) wyciąganie wniosków, 4) przedkładanie propozycji organowi nadrzędnemu nad kontrolowaną jednostką[420].

Zdaniem J. Jagielskiego przez kontrolę rozumie się podejmowanie czynności celem oceny kontrolowanej osoby bądź przedmiotu. Czynności kontrolne mają w sobie pewien element władztwa, który jest wyrażony w obowiązku podmiotu kontrolowanego poddania się tym czynnościom, dlatego też wykonywanie kontroli wymaga odpowiednich regulacji prawnych określających podmioty występujące w tym układzie zależności kontrolujący - kontrolowany[421].

Cz. Znamierowski, uważa że w dobrze urządzonym państwie całą strukturę ciała rządzącego przenikać powinna zasada nieufności, na której oparty być powinien szeroko rozgałęziony system urządzeń kontrolnych[422]. Zdaniem J. Starościaka kontrola jest procesem który istnieje we wszelkich dziedzinach życia każdego człowieka, w związku z czym znajduje ona miejsce we wszystkich przejawach działań zorganizowanych. Kontrolą objęte są zarówno stosunki społeczne, gospodarcze jak również polityczne. Niemniej jednak, na co zwraca uwagę autor nie każdą kontrolę nazwać możemy kontrolą prawną, bowiem jedynie ta część kontroli

[418] E. Iserzon, Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje, Warszawa 1968, s. 174.
[419] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo* administracyjne, Warszawa 1996, s. 229.
[420] J. Szreniawski, Prawo administracyjne, część ogólna, Lublin 1993, s. 174.
[421] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…., s. 12.
[422] Cz. Znamierowski, Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane, Warszawa 2001, s. 138.

która regulowana jest przepisami prawa zwana jest kontrolą prawną. Wobec tego już na samym początku, warto podkreślić, że nie całość funkcjonującej w państwie kontroli jest przez prawo regulowana. Kontroli prawnej w różnej formie, zasięgu oraz intensywności poddani są wszyscy obywatele, wszystkie jednostki organizacyjne występujące w danym państwie, w tym także administracja samorządowa[423]. Natomiast J. Starościak utrzymuje, że kontrolą jest obserwowanie, ustalanie lub wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym oraz sygnalizowanie specjalnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach bez decydowania o zmianie kierunku działalności jednostki kontrolowanej[424]. Przy czym na pierwszy plan wysuwał cechę kontroli wyrażającą się w niemożności wywierania wpływu na zmianę kierunku działania jednostki kontrolowanej. Możliwość takiego działania jest, zdaniem autora cechą charakteryzującą nadzór. Zdaniem autora „organ nadzoru nie tylko spostrzega i ocenia, ale również w pewnym sensie współadministruje, bowiem odpowiada za wynik działalności nadzorowanego organu". Natomiast w przypadku kontroli autor nic nie wspomina o jakichkolwiek środkach wiążącego oddziaływania na organ kontrolowany[425].

S. Jędrzejewski terminowi kontrola przypisuje trzy znaczenia: pierwsze dla oznaczenia funkcji korygującej w całokształcie działalności danego organu, a więc łączenie tych działań z funkcją władczą, drugie celem oznaczenia działań korygujących polegających wyłącznie na badaniu oraz ocenianiu działalności kontrolowanej jednostki bez możliwości podejmowania aktów władczych wobec jednostek, trzecie dla oznaczenia kontroli prawnej prowadzonej w pierwszym czy też drugim zakresie sprawowanej przez wyodrębnione do tego organy np. NIK oraz organy sądowe i quasi sądowe[426].

S. Wrzosek uważa, że kontrolą nad administracją publiczną jest badanie z punktu widzenia określonych kryteriów stanu organizacyjnego administracji a także jej zachowanie rozumiane jako odpowiednie działanie, bądź brak działania. Do przeprowadzenia kontroli powołane być mogą podmioty usytuowane na zewnątrz administracji - wówczas mamy do czynienia z kontrolą zewnętrzną, bądź znajdujące się wewnątrz administracji wtedy mówimy o kontroli wewnętrznej. Kontrolę zewnętrzną wykonują osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne, zarówno państwowe jak również niepaństwowe. Natomiast kontrolę

[423] J. Starościak, Prawo administracyjne, Warszawa 1975, s. 12.
[424] J. Starościak, Elementy nauki administracji, Warszawa 1957, s. 187.
[425] J. Starościak, Decentralizacja administracji publicznej, Warszawa 1960 s. 12.
[426] S. Jędrzejewski, Kontrola administracji publicznej, Toruń 1979, s. 9-10.

wewnętrzną przeprowadzają pracownicy wewnątrz jednostki organizacyjnej, bądź inny podmiot należący do systemu jednostek organizacyjnych administracji[427].

Zdaniem E. Ury pojęcie kontroli jest używane najczęściej dla określenia funkcji organu, który ma za zadanie wyłącznie sprawdzenie działalności innych organów bądź instytucji jak również ocena prawidłowości tychże działań[428]. Podobnie definiuje kontrolę W. Dawidowicz[429], J. Boć[430] oraz A. Adamczyk[431] którzy twierdzą, że kontrola polegać ma na zbadaniu istniejącego stanu prawnego, zestawieniu go z tym, co powinno być oraz sformułowaniu na tej podstawie oceny całej sytuacji, poprzez ustalenie przyczyn powstałych rozbieżności, przedstawienie zaleceń celem uniknięcia podobnych zjawisk w przyszłości.

W. Langa za czynności kontrolne uważa: „te działania, przy których sprawowaniu organ kontrolny nie miał kompetencji do egzekwowania indywidualnych decyzji korygujących".[432] Natomiast M. Jaroszyński twierdzi, że kontrolą nazwać należy „ogół czynności polegających na sprawdzaniu stanu faktycznego"[433]. Zaś E. Ochendowskiego uważa że kontrolą jest obserwowanie, ustalanie oraz wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym jak również sygnalizowanie właściwym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach, jednakże bez decydowania o zmianie kierunku działania kontrolowanej jednostki. Istotą kontroli zdaniem autora jest obserwowanie zjawisk, analizowanie ich charakteru a także przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji[434].

Zdaniem B. Dolnickiego kontrola jest nierozerwalną częścią zorganizowanego działania, zatem jest niezbędna do dokonywania konfrontacji a także oceny, czy działanie to przebiegło zgodnie z ustalonym planem oraz czy przyczyniło się do osiągnięcia zamierzonych rezultatów[435]. Jego zdaniem pojęcie kontroli obejmuje zasadniczo 3 rodzaje działań: sprawdzenie prawidłowości określonych zjawisk, ich ocenę, analizę jak również sformułowanie wniosków dotyczących kontrolowanej działalności. Przy czym wśród wspomnianych uprawnień kontrolującego organu nie mieści się prawo do władczego wkraczania czy też wydawania aktów prawnych. Bowiem, z reguły podmiotom wykonującym

[427] S. Wrzosek, Podstawowe pojęcia z zakresu ogólnej części prawa administracyjnego [w:] S Wrzosek (red.) Kompendium wiedzy administratywisty. Lublin 2008, s. 45.
[428] E. Ura, Prawo administracyjne…., s. 61.
[429] W. Dawidowicz, Zagadnienie ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, s. 34.
[430] J. Boć, Prawo administracyjne, Warszawa 2007, s. 378.
[431] A. Adamczyk, Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące, [w:] L. Bielecki (red.), P. Ruczkowski, (red.), Prawo administracyjne, część ogólna, Warszawa 2011, s. 311.
[432] W. Lang, Struktura kontroli państwowej organów państwowych PRL, Kraków 1963, s. 39.
[433] M. Jaroszyński, Prawo administracyjne, Warszawa 1952, s. 165.
[434] E. Ochendowski, Prawo administracyjne, Toruń 2009, s. 418.
[435] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice …, s. 53.

kontrolę nie wolno w ich działaniach wykraczać poza: sprawdzanie, ocenianie, opracowywanie oraz przedstawianie wniosków. Jak zauważa autor organ kontroli co prawda nie odpowiada bezpośrednio za działania jednostki kontrolowanej, ale wnioski pokontrolne pełnić powinny funkcję inspirującą wobec podmiotów decyzyjnych. Od tak rozumianej kontroli odróżnić należy nadzór, w ramach którego oprócz elementów typowo kontrolnych mieszczą się także uprawnienia do władczego wkraczania w działalność kontrolowanej jednostki. Z braku jednolitych w tym względzie unormowań, brać należy pod uwagę wolę ustawodawcy wyrażoną w aktach prawnych. Z reguły bowiem uznaje się nadzór za działanie aktywne, które jest połączone z możliwością wkraczania w działalność jednostki. Nadzór sprawowany jest względem podmiotów mających przyznaną samodzielność w swoich działaniach i ma im zapewnić jak również zabezpieczyć, aby podejmowane wobec nich działania były zgodnie z prawem[436].

G. Szpor kontrolę administracji umiejscawia w czterech grupach problemowych, pierwsza z nich obejmuje pojęcie kontroli – czyli tradycje i perspektywy, definicje oraz klasyfikacje. W grupie drugiej autorka umieszcza funkcje kontrolne parlamentu, NIK, RPO, RPDz, KRRiT, PUODO (poprzednio GIODO)[437], PIP, ale też funkcje kontrolne prezydenta RP oraz samorządowe organy stanowiące i kontrolne. Trzecia grupa to kontrola sądownicza, pełniona przez sądy i trybunały, zaś w czwartej grupie problemowej mieści się problematyka kontroli wewnętrznej, wewnątrzresortowej i międzyresortowej[438].

Zdaniem J. Strzeleckiego powszechnie ujęta w literaturze definicja kontroli zakłada że, kontrola jest działaniem polegającym na badaniu istniejącego stanu prawnego, zestawieniu tego co jest w rzeczywistości z tym co być powinno według wzorców bądź norm postępowania, oraz sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny. W razie gdyby istniały rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym, zadaniem instytucji kontroli jest ustalenie ich przyczyn i sformułowanie zaleceń które na celu mają wskazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk a także pozwalających w przyszłości zapobieżeniu powstania określonych rozbieżności[439].

[436] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym…, s. 64-65.
[437] Zmiana dokonana Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. Rozporządzenie weszło w życie 17 maja 2016 r., a zaczęło obowiązywać bezpośrednio w krajowych porządkach prawnych od 25 maja 2018 r., Dz. U. UE L 119/1
[438] G. Szpor, Kontrola administracji [w:] Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2005, s. 259-287.
[439] J. Strzelecki, Kontrola administracji publicznej, zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami, Płock 2003, s. 7-8.

Poza przytoczonymi definicjami kontrolę określić można także za pomocą terminów: lustracja, inspekcja, rewizja oraz wizytacja które są używane w zależności od form w jakich kontrola jest wykonywana. Poprzez lustrację rozumieć należy kontrolę która jest skierowana na określony przedmiot, a nie na zachowanie podmiotu. Lustracja bowiem jest ukierunkowana na rzeczowy stan przedmiotu i jego cechy w porównaniu z wzorcami określającymi stan pożądany. Inspekcja jest natomiast kontrolą która jest wykonywana przez bezpośrednią obserwację zachowania się, czyli odnosi się ona do działania bądź zaniechania działania badanej jednostki (jednostki organizacyjnej, zespołu ludzi tworzącego tę jednostkę, bądź osoby fizycznej) oraz porównaniu tego zachowania z normami, wzorcami zachowania poprawnego. Rewizja co do zasady jest łączona się z kontrolą finansów. W jej trakcie dochodzi do bezpośredniej konfrontacji faktycznego stanu środków finansowych oraz innych składników majątku kontrolowanej jednostki z odpowiednią dokumentacją a także do oceny dysponowania tymi składnikami. Natomiast przez wizytację rozumieć należy kontrolą, której celem jest bezpośredni wgląd w działalność kontrolowanej jednostki w całokształcie jej działania[440].

Zgodzić należy się z J. Zimmermannem, kontrola winna być pomyślana w taki sposób, aby wszelkie zjawiska patologiczne czy też niejednokrotnie zdarzające się pomyłki lub niedociągnięcia w procesie administrowania były minimalizowane. Kontrola działać powinna prewencyjnie co oznacza, iż ma chronić kontrolowane podmioty przez powtarzaniem się nieprawidłowych zjawisk w przyszłości[441].

Istniejące między państwem a samorządem terytorialnym powiązania mają bardzo zróżnicowany charakter. Najsilniejsze więzi łączą organy administracji rządowej z organami samorządowymi, co wynika z tego, że obowiązujący w Polsce model administracji dualistycznej może a zarazem musi traktowany być jako pewna funkcjonalna całość, której źródłem jest jednorodność zadań całej administracji publicznej[442].

Działalność samorządu terytorialnego poddana jest rożnego rodzaju kontrolom. W stosunku do jednostek samorządowych oraz ich związków kompetencje kontrolne ma wiele podmiotów począwszy od organów nadzoru poprzez NIK; CBA; komisji rewizyjnych; komisji skarg, wniosków i petycji[443]; radnych czy samych mieszkańców oceniających władze

[440] E. Ochendowski, Prawo administracyjne, Toruń 2001, s. 390-391.
[441] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 506.
[442] M. Stahl, Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska -Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 460.
[443] Począwszy od kadencji 2018-2023 (nowa obligatoryjna komisja w ramach organu stanowiącego j.s.t. – art. 18b u.s.g, art. 16a u.s.p, art. 30a u.s.w, dodane na podstawie ustawy z dnia 11 stycznia 2017 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018r., poz. 130.

w wyborach bądź referendach[444]. W państwach demokratycznych bowiem nie ma jednej instytucji kontrolującej ze względu na różnorodność działań administracji, w związku z czym tworzy się system kontroli i różnicuje się jej formy. Utworzony przez państwo system nie może być niespójny. Ponadto w żadnym razie nie mogą istnieć w nim jakiekolwiek luki, które pozwalałyby na obchodzenie prawa przez to powodowałyby wadliwość działania systemu kontroli. System kontroli aby spełniać mógł swoją rolę zajmować się musi nie tylko wykrywaniem błędów, lecz także wskazywaniem sytuacji powodujących powstawanie błędów oraz możliwości ich zapobiegania. Kontrola urzeczywistnia założenia wynikające z podziału władz i ma zapobiegać wynaturzeniom w zakresie sprawowania władzy. Zakres kontroli uwarunkowany jest celem, który ma zostać osiągnięty, dlatego też ideałem byłaby tzw. kontrola zupełna, lecz jest to możliwe[445]. Wszystkie z istniejących w polskim systemie instytucje kontrolujące powoływane są do działania w określonym trybie, posiadają odpowiednie upoważnienie a także stosowne pełnomocnictwo wynikające z usytuowania w strukturze szeroko pojętego aparatu państwowego[446].

Kontrola nad samorządem terytorialnym polega na porównaniu rezultatu końcowego zrealizowanego zadania czy też zespołu zadań z zawartymi w przepisach prawa regulacjami. Poza tym polega ona na sprawdzeniu, czy podmioty zobowiązane do realizacji tych zadań zachowywały obowiązujące procedury prawne na etapie przygotowywania lub realizacji przyjętych obowiązków[447].

Za kryteria kontroli należy uznać pewnego rodzaju mierniki, według których dokonujemy oceny. Muszą być one określone przez państwo, ale i tak skala trudności w ich praktycznym stosowaniu jest rozbudowana[448]. Najczęściej spotykanymi kryteriami są: legalność, rzetelność, celowość i gospodarność, lecz nie stanowią one katalogu zamkniętego, gdyż oprócz nich do kryteriów kontroli zaliczyć można: zgodność z polityką rządu, prawidłowość dokonywania określonych czynności, uwzględnienie interesu ogólnego, respektowanie praw i interesów jednostki itp.[449]. Zdaniem M. Stahl niezależnie od tego jakie kryterium zostanie przyjęte podczas przeprowadzania kontroli, to i tak całość kryteriów jest

[444] W. Kulpa, Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego, [w:] H. Szczechowicz (red.), Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, Włocławek 2015, s. 134.
[445] K. Sikora, Samodzielność gminy …., s. 101.
[446] A. Sylwestrzak, Kontrola administracji, Koszalin 1998, s. 7.
[447] P. Kwaśniak, Aspekty kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja 2012, nr 1, s. 37.
[448] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Administracja publiczna, Kolonia Limited 2004, s. 338.
[449] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…, s. 48.

podporządkowana podstawowemu kryterium, jakim jest - kryterium legalności[450]. Przy czym zwrócić uwagę należy, że pojęcie „kryterium kontroli" w przepisach ustawowych nie zostało jednoznacznie sformułowane, niejednokrotnie traktowane jest ono jako coś oczywistego, niewymagającego szerszego wyjaśnienia. W związku z czym kryteria kontroli są bardzo zróżnicowane w zależności od tego jaka instytucja dokonuje kontroli[451]. Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych[452] w treści art. 5 zawiera określenie kryterium kontroli, zgodnie z jego treścią rio kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, zaś kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Regionalna izba obrachunkowa dokonuje kontroli w znaczeniu funkcjonalnym (ang. audit), które jest rozumiane jako badanie polegające na ustalaniu stanu faktycznego, porównywaniu ze stanem pożądanym i na dokonywaniu jego oceny, a także kontroli w znaczeniu zarządczym (ang. control) jako oceny przyjętego systemu zarządzania poprzez wprowadzone instrukcje, procedury, zasady, mechanizmy służące do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte[453]. Natomiast ustawodawca w treści art. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej[454] stwierdza, że ,,jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Przedstawiciele doktryny zwracają zatem uwagę, iż mierniki kontroli poszczególnych instytucji dokonujących kontroli są zawsze określane przepisami prawa[455].

Analizując podział kontroli w literaturę przedmiotu zauważyć należy, że w doktrynie dokonuje się różnorodnych podziałów kontroli na podstawie powszechnie uznanych kryteriów, w związku z czym np.:

---

[450] M. Stahl, Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 460.

[451] J. Strzelecki, Kontrola administracji publicznej: zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami, Płock 2003, s. 13-14.

[452] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.

[453] R.P. Krawczyk, Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych - aktualne dylematy, FK 2013, nr 1-2, s. 63-79.

[454] Dz.U., nr 185, poz. 1092 ze zm.

[455] J. Czerw, Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące, [w:] M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 231.

1) Jeśli jako kryterium posłuży nam zależność organizacyjna podmiotu kontrolowanego od podmiotu dokonującego kontroli wyróżnimy: po pierwsze - kontrolę wewnętrzną, w której podmiot kontrolujący znajduje się w obrębie struktury kontrolowanego podmiotu. Po drugie - kontrolę zewnętrzną, w której podmiot kontrolujący usytuowany jest poza strukturą administracji publicznej. Podkreślić należy że tego rodzaju podział (kontrola wewnętrzna i zewnętrzna) jest podziałem zasadniczym dla prawa o ustroju administracji publicznej, jak również dla nauki o organizacji pracy w administracji;

2) Gdy za kryterium przyjmiemy punkt widzenia stosunku czasowego czynności kontrolującego do czynności kontrolowanego, wówczas wyróżnimy: po pierwsze - kontrolę wstępną (*ex ante*) przeprowadzaną przed podjęciem działania przez podmiot kontrolowany, po wtóre- kontrolę faktyczną którą przeprowadzi się w trakcie działania kontrolowanego podmiotu, wreszcie po trzecie- kontrolę następną (*ex post*) którą podmiot upoważniony do kontrolowania przeprowadza po zakończeniu działania objętego kontrolą[456];

3) Jeśli za kryterium przyjmiemy natomiast sposób przeprowadzania kontroli wyróżnimy wówczas: a) inspekcję, oznaczającą kontrolę która jest wykonywana w drodze bezpośredniej obserwacji zachowania się podmiotu kontrolowanego, przebiegu a także rezultatów jego działania; b) rewizję-oznaczającą kontrolę finansową, c) wizytację- która zmierza do oceny kontrolowanego podmiotu poprzez bezpośredni wgląd w jego działania, d) lustrację, która ma charakter bardziej statyczny niż lustracja. Przedmiotem jej oceny jest nie tyle zachowanie się podmiotu kontrolowanego, ile stan rzeczywisty badanego przedmiotu;

4) Z punktu widzenia podmiotów kontrolujących wchodzących w skład struktury systemu kontroli administracji publicznej wyodrębnić należy: po pierwsze- kontrolę wykonywaną przez Prezydenta RP i Sejm i Senat (parlament), po wtóre- kontrolę wykonywaną przez niezawisłe organy: Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjne, inne sądy, Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwową Inspekcję Pracy), po trzecie- kontrolę wewnątrzadministracyjną która jest wykonywana w zarówno w systemie administracji rządowej jak i systemie administracji zdecentralizowanej, po czwarte- kontrolę społeczną, którą wykonuje zespół instytucji o charakterze społecznym takich jak związki zawodowe, organizacje pozarządowe, oraz instytucja skarg i wniosków[457];

[456] E. Ura, Prawo administracyjne…., s. 61 i n.

[457] M. Stahl, Kontrola administracji, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 521-577.

5) Natomiast jeśli za kryterium przyjęte zostanie podjęcie inicjatywy, to kontrolę podzielić należy na: b) kontrolę z urzędu, gdzie wszelkie działania wykonywane są z inicjatywy kontrolującego podmiotu i stanowią one konsekwencję obowiązku realizowania zadań kontrolnych nałożonych na ten podmiot przez prawo, a) kontrolę na wniosek, tego rodzaju kontrola jest podejmowana wówczas gdy sygnał do jej podjęcia i przeprowadzenia pochodzi z zewnątrz od uprawnionego podmiotu bądź osoby fizycznej[458];

6) Gdy za kryterium przyjęty zostanie zakres wykonywanej kontroli wówczas możemy mówić o: a) kontroli zupełnej (nieograniczonej), tego rodzaju kontrola obejmuje całość działalności jednostki kontrolowanej, kontroli bowiem w tym przypadku podlega cały zakres kompetencji kontrolowanego organu oraz wszelkie jego działania od strony przestrzegania prawa, celowości, rzetelności a także gospodarności, b) kontroli niezupełnej (ograniczonej bądź fragmentarycznej). Kontrolą tego rodzaju jest objęta jedynie część działalności kontrolowanego organu. Oznacza to, iż tego rodzaju kontrola sprawowana jest według wcześniej wyznaczonego kryterium, bądź kryteriów, w związku z czym ocena dokonywana przez kontrolujący podmiot nie obejmuje wszystkich możliwych dla kontroli kryteriów: przestrzegania prawa, celowości, rzetelności a także gospodarności;

7) Jeśli za kryterium przyjmiemy bezpośredniość sprawdzania kontrolowanego podmiotu to wyróżnić możemy: a) kontrolę bezpośrednią, w której organ kontrolujący zapoznaje się z działalnością kontrolowanego podmiotu drogą bezpośredniego jej sprawdzania badając działalność jak również efekty które kontrolowana działalność przynosi, b) kontrolę pośrednią cechującą sprawdzanie i ocenę podmiotu kontrolowanego w oparciu o analizę sprawozdań oraz innych dokumentów dostarczonych podmiotowi kontrolującemu przez kontrolowany podmiot. Podkreślić jednak należy, iż słabą stroną tego rodzaju kontroli jest istnienie mniejszych gwarancji dostarczenia obiektywizmu i pełnego obrazu działalności kontrolowanej jednostki, gdyż jednostka kontrolowana w swoich sprawozdaniach zawsze się starać będzie eksponować głownie pozytywne strony prowadzonej przez siebie działalności;

8) Kolejny podział kontroli dotyczy kompleksowości lub odcinkowości prowadzanej przez kontrolowany podmiot działalności, z tego względu wyróżnić należy: a) kontrolę kompleksową inaczej zwaną generalną, która jest niemalże zbieżna z kontrolą zupełną. Odnosi się ona zawsze do całokształtu działalności kontrolowanego podmiotu i charakteryzuje się zapewnieniem wszechstronnej i pełnej oceny osiągnięć ale też niedostatków badanego podmiotu. Charakter tej kontroli wymaga zaangażowania licznego zespołu kontrolerów oraz

[458] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…., s. 42.

dużego zaangażowania pracowników kontrolowanego podmiotu którzy muszą udzielać kontrolującym niezbędnych informacji i przekazywać kontrolującym niezbędną dokumentację, b) kontrolę problemową zwaną odcinkową, która jest nastawiona na badanie oraz ocenę wyłącznie określonego wycinka w działalności kontrolowanego podmiotu. Może ona dotyczyć np. stosowania przewidzianych procedurą zasad, przestrzegania istniejących regulacji prawnych, bądź gospodarowania funduszami[459].

Podane przez mnie podziały są w mojej ocenie najistotniejsze dla instytucji kontroli, ponieważ w sposób czytelny obrazują zarówno zadania jak i funkcje kontroli najczęściej stosowanych przez kontrolujące podmioty. Jednakże z uwagi na fakt iż za kryterium przyjąć można inne czynniki klasyfikacja rodzajów kontroli rozbudowywana być może jeszcze dalej. Zatem uznać należy iż katalog rodzajów kontroli jest katalogiem otwartym, przez co oprócz wskazanych powyżej podziałów w literaturze przedmiotu spotkać można innego rodzaju podziały.

Niezależnie od rodzaju przeprowadzanej kontroli jej istotą zawsze będzie obserwowanie zjawisk, analiza ich charakteru, przestawianie wniosków i propozycji organowi nadrzędnemu nad jednostką kontrolowaną[460]. Warunkiem prawidłowo przeprowadzonej kontroli jest zachowanie bezstronności, oraz fachowość i efektywność podmiotu dokonującego kontroli[461]. Bezstronność istnieje wówczas, gdy podmiot kontrolujący nie jest obciążony odpowiedzialnością za podmiot kontrolowany. Ten postulat łatwiej jest zrealizować w przypadku kontroli zewnętrznej i zwolnienia podmiotu kontrolującego z odpowiedzialności za działalność organu kontrolowanego[462]. Bezstronność połączona jest z zasadą obiektywizmu, która może być realizowana w sytuacji niezależności podmiotów kontrolujących w stosunku do jednostek kontrolowanych. Zdaniem E. Ochendowskiego występuje ona wówczas, gdy kontrolującego nie łączy z kontrolowanym stosunek nadzoru[463]. Fachowość przejawia się natomiast w zdolności dokonania prawidłowej oceny w gruntownej znajomości kryteriów oraz w umiejętności wyboru optymalnej metody kontroli. Jak zauważa J. Zimmermann fachowość oznacza również umiejętność wyboru odpowiednich instrumentów kontroli a także formułowania adekwatnych wniosków. W związku z czym różne formy kontroli społecznej

[459] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…, s. 40.
[460] Z. Rybicki, S. Piątek, Zarys prawa administracyjnego i nauki o administracji, Warszawa 1984, s. 261; J. Szreniawski, Prawo administracyjne, część ogólna, Lublin 1993, s. 171 i nast.
[461] K. Celarek, Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Warszawa 2015, s. 35.
[462] J. Kostrubiec, Kontrola administracji publicznej, [w:] M. Karpiuk (red.), J. Kowalski (red) Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie, Warszawa- Poznań 2013, s. 331.
[463] E. Ochendowski, Prawo administracyjne, Część ogólna, Toruń 2006, s. 240.

polegają na inicjatywie kontrolnej niż na rzeczywistym kontrolowaniu podmiotów administracji publicznej[464]. Natomiast efektywność stanowią możliwie najlepsze do uzyskania wyniki, czyli skuteczność wykonanej kontroli przez kontrolujący podmiot[465]. Efektywność oceniać można z różnych punktów widzenia, ale na pierwszym miejscu zawsze brana jest pod uwagę realizacja zadań oraz osiąganie celów. Kontrolujący podmiot bada sprawdza i ocenia działania podmiotu kontrolowanego, ujawnia nieprawidłowości oraz wady ale także osiągnięcia i zalety, określa źródła tych zjawisk i wskazuje ewentualne kierunki naprawy (a w przypadku osiągnięć pozytywnych – promocji doświadczeń). Efektywność jest powiązana ze sprawnością, która polega na tym aby, kontrolujący w swoich działaniach sprawnie, szybko, bezkolizyjnie i bez zakłóceń w funkcjonowanie kontrolowanej jednostki, oceniał działający w jednostce kontrolowanej mechanizm. Operatywność kontroli i sprawność widziane są przez pryzmat organizacji procesu kontrolnego oznacza optymalizację zarówno w czasie, jak i co do meritum wykonania wielu czynności, a także podejmowania różnych ustaleń w ramach kolejnych stadiów kontroli[466].

Kontrola w dynamicznym ujęciu, stanowi bowiem proces realizacji ciągu czynności które rozpoczynają się „rozpoznaniem - ustaleniem istniejącego stanu rzeczy, jego ocenę, diagnozę (źródeł) nieprawidłowości, udzielenie wskazań służących zmniejszeniu nieprawidłowości oraz zapobieżeniu ich powstaniu w przyszłości (postulaty bieżących działań naprawczych i formułowanie wniosków na przyszłość). Wszystkie te czynności przedstawiają trzy fazy czyli poszczególne stadia występujące w procesie działalności kontrolnej do których należą: faza informacyjno-rozpoznawcza stanowi pierwsze stadium kontroli, jej celem jest dokonanie wglądu w działalność badanej jednostki oraz ustalenie rzeczywistego obrazu. Działania kontrolne w pierwszej fazie postępowania kontrolnego polegają na zbieraniu możliwie najszerszych informacji, obserwacji badanej materii a także na poczynieniu ustaleń dotyczących kontrolowanej materii. Przedmiot czynności kontrolnych w tej fazie ujmowany jest szeroko - co oznacza, że obserwacja, a także rozpoznanie na tym etapie kontroli nie sprowadza się wyłącznie do stanu faktycznego, ale także odnosi się do założeń, zmierzając do precyzyjnego ustalenia ich kierunków, treści czy intencji, zatem do przygotowania materiału pod ocenę jakości i prawidłowości wynikających z założeń wyjściowych.

[464] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 510.
[465] K. Celarek, Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Warszawa 2015, s. 35.
[466] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…, s. 72-73.

Drugą jest faza analityczno - oceniająca i diagnostyczna - w niej to podmiot kontrolujący analizuje zebrany materiał informacyjny oraz porównuje go z istniejącymi dla danej działalności czy stanu wymaganiami. Wymagania wynikają z przepisów prawa, przyjętych norm a także standardów technicznych oraz z wytyczonych celów czy założeń w danej dziedzinie. Rezultatem tego porównania jest dokonana ocena badanej działalności czy też stanu, informująca o pozostawaniu w zgodzie z wymaganiami, a w przypadku zaistnienia nieprawidłowości mówiąca o uchybieniach w stosunku do wymagań. W ocenie głównie ujmowane są nieprawidłowości wraz z opisem i wyjaśnieniami, lecz znajdują się w niej także dobre strony jeśli stan pozostaje w zgodzie z wymaganiami. Ponadto ocena obejmuje aspekt personalny, wskazując osoby które są odpowiedzialne za zaistnienie uchybień.

Trzecią ostatnią fazą jest oddziaływanie w zakresie naprawczym, zatem są to działania adresowane do kontrolowanego podmiotu, ale też do innych podmiotów zwierzchnich bądź nadzorczych w stosunku do kontrolowanego podmiotu. Charakter działań podejmowanych w ostatniej fazie czynności kontrolnych ma na celu doprowadzenie do naprawy a także usunięcia stwierdzonych uchybień bądź nieprawidłowości, a także zapobieżeniu w przyszłości ich powstaniu. W tej fazie wskazuje się za pomocą jakich środków, w jaki sposób działać, co przedsięwziąć aby zlikwidować wykryte nieprawidłowości i uniknięć powtórnych uchybień, ponadto celem tej fazy jest zapobieganie nowym uchybieniom w przyszłości. Wszelkie podjęte w trakcie realizacji tej fazy oddziaływania nie mają charakteru władczego, bowiem skierowane są w formie uwag, postulatów, zaleceń, wystąpień bądź wniosków. Uznać należy zatem, że oddziaływania w ramach kontroli nie są dla kontrolowanego podmiotu wiążące, czyli nie polegają na możliwości jednostronnego korygowana przez podmiot kontrolujący badanej działalności lub stanu. Niewładczość będąca cechą kontroli jest w związku z tym traktowana jako bardzo istotny wyróżnik w stosunku do nadzoru[467].

Postępowanie kontrole ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie oraz dokonanie oceny kontrolowanej działalności wedle określonych kryteriów[468]. Kontrola zorganizowana być powinna prawidłowo a także charakteryzować się powinna cechami: bezstronnością, fachowością oraz efektywnością.

Rezultaty kontroli zawierają przede wszystkim warstwę poznawczą, z uwagi na fakt, iż wynikiem działań kontrolnych jest stwierdzenie stopnia zgodności (rozbieżności) pomiędzy

[467] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…., s. 15-17.
[468] G. Szpor, Kontrola administracji [w:] Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2009, s. 281-282.

zastanym stanem faktycznym a stanem przyjętym w założeniach. Warstwa poznawcza kontroli pełni funkcję dwojakiego rodzaju: po pierwsze funkcję autonomiczną ponieważ zwiększa ona zarówno ogólną i szczególną wiedzę o administracji, po wtóre funkcję instrumentalną która określa kierunek ewentualnych zmian. W związku z powyższym w mojej ocenie podzielić należy pogląd J. Łukasiewicza, że niezmiernie istotnym jest aby rezultaty kontroli rozpatrywać nie tylko w kontekście warstwy poznawczej lecz także kierować działania na zmiany rzeczywistego stanu rzeczy[469].

2.5. Nadzór a kontrola

Instytucja nadzoru i kontroli stanowiła w przeszłości lecz również obecnie przedmiot rozległego zainteresowania teoretyków różnych dziedzin prawa[470]. Zarówno bowiem nadzór jak i kontrola stanowią podstawową formę zabezpieczenia praworządności działania organów administracji w tym organów samorządu terytorialnego i są one jedynym realnym środkiem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji w demokratycznym państwie prawa[471]. W nauce prawa administracyjnego od początku podejmowano próby rozgraniczania obu tych pojęć oraz ustalenia ich istotnej treści.

Pomiędzy nadzorem i kontrolą zachodzą jednak bardzo ścisłe związki. Bowiem warunkiem wykonywania nadzoru jest należyta znajomość rzeczywistego stanu podmiotu w którym wykonywane są czynności nadzorcze, wiedzę na temat stanu rzeczywistego posiać można podczas przeprowadzenia kontroli. Kontrola jest niezbędnym elementem przy dokonywaniu nadzoru. Celem kontroli jest wykrycie nieprawidłowości i ich eliminacja na przyszłość. Przy czym należy pamiętać, iż rola kontroli ogranicza się jedynie do sygnalizacji problemu o występowaniu nieprawidłowości a także do odpowiedniego formułowania wniosków z przeprowadzonej kontroli. Natomiast od postawy i woli organu nadzoru zależeć będzie czy wnioski z przeprowadzonej kontroli zostaną wykorzystane w procesie kierowania skontrolowaną jednostką. Między nadzorem i kontrolą zachodzi zauważalna współzależność. Nadzór bez zastosowania wcześniejszej kontroli działał będzie „w ciemno", zaś kontrola nie byłaby efektywną bez odpowiedniego udziału nadzoru. Kompetencje przyznane organom

[469] J. Łukasiewicz, Zarys nauki administracji, Warszawa 2007, s. 282-283.
[470] A. Kowalczyk, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 12.
[471] M. Konarski, M. Wach, Z zagadnień kontroli i nadzoru organów władzy publicznej w Polsce, [w:] M. Konarski, M. Wach, Z zagadnień kontroli i nadzoru organów władzy publicznej w Polsce, Tom V, Warszawa 2015, s. 21.

nadzoru zawierają w sobie prawo wykonywania kontroli, natomiast w odniesieniu do organów kontroli tego rodzaju odwrotność kompetencyjna nie występuje. Nie można zatem nazwać organów kontroli organami nadzoru, ponieważ przypisywałoby się wówczas organowi wyposażonemu w kompetencje kontrolne uprawnienia, których nie posiada. Jak zauważa S. Jędrzejewski mamy do czynienia z zupełnie osobliwym przypadkiem, gdyż nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli (zawiera w sobie kontrolę), kontrola natomiast może być wykonywana w szerszym zakresie niż nadzór (na podstawie zdecydowanie większego wachlarza kryteriów przez większą liczbę uprawnionych do jej sprawowania podmiotów). Pierwsza okoliczność powoduje bardzo częste zamienne posługiwanie się tymi pojęciami, natomiast druga powoduje konieczność oraz potrzebę rozdzielnego traktowania tych funkcji[472].

W języku potocznym, ale także w praktyce legislacyjnej dla oznaczenia działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego działania administracji używa się terminów: kontrola oraz nadzór, często nie uwzględniając różnicy jaka zachodzi między tymi terminami. Nagminnie też spotyka się zamienne stosowanie tych pojęć w życiu publicznym[473].

Przepisy prawa obu terminów niejednokrotnie nie przypisują im jednolitych treści, które umożliwiłyby wyraźne oddzielenie obu funkcji. Częstokroć w regulacjach prawnych dotyczących inspekcji specjalnych, sprawowanie funkcji kontrolnych charakteryzowane jest bliżej poprzez wskazanie na wykonywanie kompetencji nadzorczych a także na stosowanie instrumentów prawnych właściwych nadzorowi. Zdarzają się równocześnie sytuacje, w których nadzór określany jest jako funkcja o treściach polegających na wykonywaniu kontroli. Niejednolite a także dowolne stosowanie terminów nadzoru i kontroli dla oznaczenia różnych funkcji świadczy o istnieniu zamętu terminologicznego w tym obszarze, który wynika z konotacji języka potocznego, niedostatku legislacyjnego oraz znacznej bliskości merytorycznych treści obu omawianych terminów. Ponadto należy zauważyć, iż istnieją trudności aby wprowadzić precyzyjne kryteria identyfikowania funkcji nadzoru i kontroli oraz przeprowadzenia wyraźnej granicy między nimi. Zdaniem J. Jagielskiego ustalenie co jest nadzorem, a co kontrolą jak również gdzie biegnie granica między tymi pojęciami jest problemem konwencjonalnym, nie opartym na naturalnych zobiektywizowanych przesłankach. Poczynione w tym zakresie rozstrzygnięcia zdaniem autora zawsze są kwestią przyjęcia określonych założeń, nie sformułowania obiektywnie trafnych bądź nie trafnych dyrektyw[474].

[472] S. Jędrzejewski, Kontrola administracji publicznej, Toruń 1979, s. 12.
[473] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice…, s. 59.
[474] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…, s. 18.

Należy wyraźnie podkreślić, że nadzór i kontrola to dwie różne rodzajowo kategorie ontologiczno-prawne. Nadzór jest bowiem czynnością prawną, którą dokonuje się w formie określonych środków prawnych którymi są środki nadzoru. Wynikiem tej czynności są skutki prawne przewidziane przepisami prawa np. uchylenie decyzji organu nadzorowanego oraz ponoszenie konsekwencji prawnych wynikających z tego faktu. Czynności kontrolne natomiast, to czynności faktyczne, które nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych[475]. Nadzór posiada co prawda wiele cech kontroli, lecz jest pojęciem zdecydowanie szerszym niż kontrola, bowiem uprawnienia nadzorcze to prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na instytucje, czy organy nadzorowane[476]. Pomimo że nadzór i kontrola mają podobny cel to jednak różnią się one między sobą w sposobie wykonywania czynności zmierzających do jego osiągnięcia. W odróżnieniu od kontroli, nadzór nie ma charakteru ani cyklicznego ani wyrywkowego, podlega mu całość wykonywanych zadań na każdym etapie ich zaawansowania. Nadzór prowadzony jest przez specjalnie w tym celu powołane i niezajmujące się niczym innym organy, zaś kontroli poza powołanymi do tego celu organami może dokonać każdy zwierzchnik.

Zdaniem A. Filipowicza problem nadzoru oraz jego miejsca w relacjach między organem kierującym a kontrolowanym wiąże się z ustaleniem granicy dzielącej nadzór od pojęć pokrewnych, przede wszystkim właśnie od pojęcia kontroli. Przyjmuje się, że kontrola jest częścią kompetencji kierowniczych, elementem nierozerwalnie zwianym z funkcją kierowania. Zdaniem autora różnic pomiędzy nadzorem a kontrolą dopatrywać się należy w charakterze środków stosowanych wobec jednostek podlegających nadzorowi oraz kontroli. Kontrola natomiast polega na badaniu oraz analizie określonych zjawisk, na sprawdzaniu faktów, podczas gdy nadzór oprócz środków właściwych kontroli obejmuje również prawo podejmowania działań mających na celu usunięcie skutków błędnego postępowania i zapobiegania im na przyszłość. Jednakże nie należy przyjmować założenia, że organy kontroli nie mają żadnego oddziaływania na organy podlegające kontroli, gdyż takie działanie uzależnione jest od rodzaju działalności kontrolnej i charakteru organów z obu stron. Organy kontroli nie mają natomiast możliwości wywierania wpływu na kierunek działania kontrolowanych podmiotów, gdyż kontrola nie zawsze stanowi element nadzoru może ona być bowiem wykonywana przez podmioty które nie posiadają kompetencji nadzorczych np. NIK[477].

[475] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice…., s. 59.
[476] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, [w:] M. Wierzbowskie (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 1996, s. 35.
[477] A. Filipowicz, Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym, PiP 1981, nr 1, s. 60.

Porównując obie konstrukcje prawne (nadzór, kontrola), nadzór w odróżnieniu od kontroli wyposażony jest w szerszy wachlarz kompetencji. Kontrola wprawdzie posiada pewne elementy władztwa, ale są to czynności sprawdzające, wykonywane na podstawie przepisów prawa, zaś zadaniem kontroli jest ocena badanego zdarzenia. W odróżnieniu od kontroli nadzór został wyposażony w szereg środków umożliwiających przywrócenie zgodności działania badanego podmiotu z wymaganym kryterium. Dodatkowo nadzór nie jest ograniczony wyłącznie do ingerencji w samą działalność, lecz ma on ponadto duże znaczenie dla badania aktów wydawanych przez podmiot poddany nadzorowi. Jeśli natomiast z zakresu kompetencji państwowego organu nadzoru wynika, że nie jest on władny aby wzruszyć nadzorowany akt, ustawodawca przewidział możliwość zaskarżenia tego aktu do sądu administracyjnego[478].

Traktowanie obu konstrukcji jako funkcji państwa sprzyjało zamiennemu posługiwaniu się terminami kontrola i nadzór, chociaż poszczególni autorzy w literaturze przedmiotu wskazywali na odmienności nadzoru jako zespołu kompetencji, natomiast kontroli - jako zespołu czynności materialno-technicznych z punktu widzenia prawnych form działania administracji. Oznacza to, że nie można utożsamiać obu tych pojęć, gdyż są to odmienne i różne kategorie[479].

Zdaniem W. Brzezińskiego różnice pomiędzy kontrolą, a nadzorem sprowadzają się do rodzaju środków oddziaływania. Nadzór obejmuje kontrolę jak również prawo wydawania zarządzeń oraz poleceń zmierzających do usunięcia braków stwierdzonych w działalności nadzorowanej jednostki, zaś kontrola sprowadza się co do zasady do sprawdzenia stanu faktycznego w kontrolowanej jednostce[480].

Dokonując analizy obu konstrukcji można wskazać pewnego rodzaju prawidłowości które charakteryzują relacje pomiędzy nimi. Po pierwsze: nadzór opiera się na kontroli w takim sensie, że co do zasady treść aktu nadzoru jest bezpośrednią konsekwencją wniosków pokontrolnych. Oznacza to, że żeby zastosować ingerencję nadzorczą niezbędne jest wykorzystanie uzyskanych podczas uprzednio przeprowadzonej kontroli wyników. Przy czym zaznaczyć należy, że może być to zarówno kontrola instytucjonalna której dokonują powołane w tym celu właściwe organy, jak również może to być kontrola funkcjonalna dokonywana przez pracownika zajmującego kierownicze stanowisko w strukturze badanej jednostki. Po drugie, stwierdzić należy, że wszystkie organy nadzoru posiadają poza uprawnieniami nadzorczymi

[478] M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo …., s. 132.
[479] T. Bigo, Z problemów kontroli nad administracją terenową, Kontrola państwowa 1964, nr 3, s. 2; W. Dawidowicz, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1962, s. 247; J. Starościak, Zarys nauki administracji, Warszawa 1961, s. 212.
[480] W. Brzeziński, Prawo administracyjne, Warszawa 1952, s. 165.

także kompetencje kontrolne, natomiast nie każdy organ upoważniony do przeprowadzenia kontroli spełniać może funkcje nadzorcze. Oznacza to, że zakres kompetencji przyznany organom nadzoru jest szerszy od tego który przysługuje organom dokonującym kontroli. Po trzecie w sensie kategorii ontologiczno-prawnej pojęcia nadzór i kontrola są pojęciami rozłącznymi. Nadzór jako czynność prawna dokonywana przy pomocy środków nadzoru pociąga za sobą przewidziane przepisami prawa skutki prawne. Zaś kontrola jako czynność faktyczna nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, z uwagi na to, że przeprowadzenie kontroli nie skutkuje żadną ingerencją, ponadto nie każda z przeprowadzonych kontroli rodzi negatywną ocenę badanego podmiotu. W sytuacji pozytywnej oceny uzyskanej podczas przeprowadzenia kontroli środki nadzoru nie mogą zostać zastosowane. A. Filipowicz zauważa także, że poza powyższymi prawidłowościami zachodzącymi pomiędzy kontrolą i nadzorem istnieją ponadto różnice w stopniu odpowiedzialności organów sprawujących nadzór oraz organów dokonujących czynności kontrolnych. Sprawowanie nadzoru pociąga za sobą odpowiedzialność za działalność nadzorowanych podmiotów, podczas gdy kontrola wykonywana być może przez organy które nie ponoszą odpowiedzialności za działalność jednostek które kontrolują. Aby uzyskać pełen obraz zależności konieczne jest całościowe badanie zależności występujące pomiędzy organami. Kontrola nie może być wyłącznym elementem nadzoru, jego jedyną treścią, mimo tego iż środki o charakterze kontrolnym mają zasadnicze znaczenie przy wykonywaniu funkcji nadzorczych. Kontrola to działalność przede wszystkim informacyjna pozwalająca na podejmowanie działań kształtujących sytuacje organów nadzorowanych, wskazująca na rozmiary potrzeb organów nadzorowanych oraz stan organizacji pracy w tych organach[481].

Wskazać można również pewne wspólne elementy nadzoru i kontroli, zdaniem B. Dolnickiego oba typy działań muszą mieć oparcie w normach prawnych, ale o ile nadzór wykonywany być może wyłącznie wtedy, gdy konkretny przepis na to zezwala, o tyle kontrola w pewnym stopniu będzie sprawowana w oparciu o uznanie administracyjne. Co jest bezpośrednio związane z celami jakie osiągnąć ma kontrola. Celami kontroli są zapobieganie oraz usuwanie konfliktów między interesem ogólnospołecznym a indywidualnym interesem jednostkowym. Stosując nadzór można wykorzystywać środki przewidziane jedynie przez ustawy, natomiast w działaniu o charakterze kontrolnym takiego katalogu środków nie da stosować się ze względu na niemożliwość przewidzenia wszystkich sytuacji faktycznych, jakie zagrażać mogą interesowi społecznemu[482].

[481] A. Filipowicz, Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym, PiP 1981, nr 1, s. 62-63.
[482] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice …, s. 64-65.

Jak zauważa J. Oniszczuk w teorii prawa administracyjnego terminy nadzór i kontrola mimo nierzadko łącznego występowania stanowią odrębne samodzielne konstrukcje, na co w swoim orzecznictwie zwracał uwagę TK. Choć obie konstrukcje mogą być ze sobą powiązane, szczególnie wówczas, gdy ten sam podmiot wyposażony jest w uprawnienia zarówno kontrolne jak i nadzorcze, to absolutnie nie mogą być one ze sobą utożsamiane. Przykładem organu o kompetencjach kontrolnych oraz nadzorczych jest rio, lecz są one wyraźnie rozgraniczone[483]. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 u.r.i.o., są one uprawnione zarówno do dokonywania czynności nadzorczych jak również kontrolnych. Ustawodawca pomimo wyposażenia rio w możliwość dokonywania kontroli i nadzoru, dokonał jednak rozgraniczenia obu tych funkcji w zakresie przedmiotowym. Zaznaczyć jednak należy że w praktyce nie jest łatwe prawidłowe rozgraniczenie obu funkcji, gdyż integralną częścią funkcji nadzorczych jest dokonywanie czynności kontrolnych. Pojawia się zatem konieczność innego traktowania sytuacji gdzie kontrola jest funkcją samoistną, a także sytuacji gdzie jest ona elementem nadzoru. Organy kontrolujące nie dysponują bowiem środkami władczymi, a ich działania ograniczają się jedynie do wskazania nieprawidłowości stwierdzonych w działaniach podmiotu kontrolowanego. Natomiast organy nadzoru wyposażone zostały w środki, które podzielić można na środki kontroli jak również środki korygujące. Pierwsze z nich mają na celu dostarczenie informacji o działaniach nadzorowanego podmiotu, natomiast drugie mają za zadanie korygowanie w sposób władczy niezgodnych z prawem działań o ile zachodzi konieczność.[484] Skoro między nadzorem a kontrolą zachodzą tak istotne zależności to stwierdzić należy, że organ powołany do wypełniania funkcji nadzorczych powinien również spełniać funkcje kontrolne względem nadzorowanej jednostki[485].

Podsumowując stwierdzić należy, że w systemie administracji występują organy powołane do sprawowania nadzoru oraz organy wykonujące funkcje kontrolne. Organy sprawujące nadzór wyposażone zostały w możliwość władczego oddziaływania na nadzorowaną jednostkę poprzez zastosowanie przyznanych im środków nadzoru, mogą one jednocześnie wykonywać działania kontrolne. Natomiast podmioty powołane do sprawowania kontroli nad administracją publiczną w tym nad samorządem terytorialnym ustalają wyłącznie stan faktyczny w jednostce badanej i porównują go z określonym wzorem. Ich działalność nie posiada władczego charakteru, co oznacza, że nie mogą zastosować środków korygujących

[483] J. Oniszczuk, Samorząd terytorialny w orzecznictwie TK, Warszawa 2002, s. 374-375.
[484] B. Gebel, Nadzór nad samorządem terytorialnym prawa samorządu terytorialnego [w:] M. Ofiarska (red.), J. Ciapała (red.), Zarys prawa samorządu terytorialnego, Poznań 2001, s. 325-326.
[485] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…, s. 26.

zastane nieprawidłowości. Krąg organów kontroli jest znacznie szerszy niż organów sprawujących nadzór, bowiem zakres kontroli jest znacznie szerszy niż nadzoru, obejmuje on całą działalność administracji publicznej, podczas gdy nadzór oddziaływać może wyłącznie na te odcinki działalności, które wymagają zastosowania środków korygujących niedostępnych dla kontroli. W funkcji nadzoru zawsze mieszczą się elementy kontroli, w związku z czym to pojęcie jest szersze od pojęcia kontroli. Krąg podmiotów uprawnionych do sprawowania nadzoru jest natomiast zdecydowanie mniejszy od podmiotów sprawujących kontrolę. Funkcje kontrolne wykonują w znacznej części podmioty które nie posiadają uprawnień nadzorczych. Posługiwanie się w nauce i praktyce terminami nadzoru i kontroli jest właściwe i zasadnie jednakże należy stosować je w sposób celowy i świadomy, z uwzględnieniem swoistej treści każdego z tych pojęć. Przyczyną zacierania się w praktyce oraz nauce swoistości obu pojęć względem siebie uznać jest łączenie kompetencji kontrolnych oraz nadzorczych w ramach właściwości jednego organu.

2.6. Nadzór a kontrola instancyjna

Kontrola instancyjna, to szczególny rodzaj kontroli wewnętrznej której cechą szczególną jest to, iż dotyczy ona zasadniczo podmiotów znajdujących się w jednym pionie organizacyjnym. Jest ona instytucją procedury administracyjnej, której ważnym elementem jest wykonywanie funkcji nadzoru, gdyż organ kontrolujący posiada także prawo do zmiany rozstrzygnięć organu niższego stopnia[486].

Kryterium podziału kontroli na wewnętrzną oraz zewnętrzną jest usytuowanie podmiotu kontrolującego względem podmiotu kontrolowanego. W podmiotowym ujęciu kontrolą wewnętrzną jest kontrola administracji sprawowana podmioty administracji w ramach systemu administracji[487]. Z punktu widzenia relacji zachodzących pomiędzy organem kontroli a podmiotem kontrolowanym wyróżnia się tzw. kontrolę zewnętrzną i kontrolę wewnętrzną. Określenia te mają jednak względny charakter, gdyż w większości przypadków organ może

[486] B. Szmulik, Kontrola administracji [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miastkowska-Daszkiewicz, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2016, s. 262.
[487] M. Stahl, Kontrola administracji [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 502.

być oceniany jako organ kontroli jednego bądź drugiego rodzaju w zależności od tego, z jakiej pozycji oceniać będziemy stosunek kontrolujący – kontrolowany[488].

Rozbudowaną klasyfikację kontroli wewnątrzadministracyjnej proponuje J. Jagielski który w ramach wewnątrzadministracyjnej kontroli wyodrębnia: 1) ogólnoadministracyjną w skład której zalicza kontrolę: rządową, resortową, terenową wykonywaną w ramach administracji rządowej, terenową wykonywaną w ramach administracji samorządowej oraz 2) specjalistyczną do której zalicza kontrolę prokuratorską i wewnętrzną w jednostkach administracji publicznej[489].

Kontrola wewnętrzna to taka kontrola, która wykonywana jest w obrębie tej samej, niedzielącej się na mniejsze jednostki organizacyjne strukturze. Każda natomiast kontrola realizowana względem administracji przez organ działający poza strukturą administracji będzie kontrolą zewnętrzną[490]. J. Starościak posługuje się jeszcze trzecim określeniem, a mianowicie terminem tzw. „kontroli niezawisłej" uznając, że „określenia kontrola zewnętrzna i wewnętrzna są określeniami pozostawionymi na użytek wyłącznie kontroli wewnątrzadministracyjnej"[491]. Inaczej mówiąc kontrola wewnętrzna jest kontrolą administracji sprawowanej przez administrację, może jej dokonywać pracownik administracji, jednostka organizacyjna urzędu administracyjnego, organ pomocniczy bądź sam organ administracji publicznej. Jeśli sprawowanie owej kontroli jest wyłączną bądź główną funkcją wspomnianych organów określana jest ona wówczas mianem kontroli instancyjnej[492].

W przepisach prawa pojęcie kontroli wewnętrznej pojawia się sporadycznie i co ważne nie jest ono definiowane (brak definicji legalnej). Dla jej określenia często wskazywane są raczej zadania które poszczególne podmioty mają do realizowania. Ostatnią obowiązującą w tym zakresie regulacją posiadającą walor powszechności była uchwała Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983 roku w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej[493]. W jej treści zawarte były regulacje odnoszące się do kontroli wewnętrznej zarówno instancyjnej jak również funkcjonalnej[494]. Inne regulacje prawne odnoszące się do instytucji kontroli wewnętrznej w administracji powyższe kwestie regulowały ogólnikowo i incydentalnie (art. 20 ust 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej)[495].

[488] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 110.
[489] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…, s. 161-162.
[490] A. Sylwestrzak, Kontrola administracji, Koszalin 1998, s. 20.
[491] J. Starościak, Prawo administracyjne, Warszawa 1969, s. 361.
[492] B. Szmulik, Kontrola administracji, [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miastkowska-Daszkiewicz…, s. 260.
[493] Akt archiwalny M.P. z 1983 r., nr 22, poz. 124.
[494] Z. Teter, M. Anczakowski, System kontroli wewnętrznej w administracji publicznej, [w:] M. Konarski (red.), M. Woch (red.), Z zagadnień kontroli i nadzoru organów władzy publicznej w Polsce, Warszawa 2012, s. 108.
[495] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1559.

Ostatnią próbą kompleksowego uregulowania kontroli przeprowadzanej w administracji podjęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji[496] jednak próby te nie powiodły się. Zdaniem A. Sylwestrzaka zapewnienia prawidłowego funkcjonowania aparatu administracji jest przede wszystkim obowiązkiem samej administracji. W odniesieniu do administracji scentralizowanej to Prezes Rady Ministrów ma zapewnić sprawne funkcjonowanie Rady Ministrów oraz podległych mu organów centralnych, ponadto może on przy pomocy kierowników urzędów centralnych kierować poczynaniami dalszych jednostek centralnych ale także terenowych. Natomiast rozpatrując funkcjonowanie administracji zdecentralizowanej, to schemat organizacyjny staje się bardziej złożony, gdyż w jej ramach wykonywanie zadań publicznych dokonywane jest przez dwa systemy pozostające ze sobą w układzie niezależności strukturalnej - czyli systemu administracji rządowej i struktury samorządu terytorialnego[497]. Zgodnie z treścią art. 171 Konstytucji RP administracja rządowa nie może jednak pozostawać bez wpływu na działalność organów samorządu terytorialnego. Z uwagi na konstytucyjną kompetencję dokonywania nadzoru nad samorządem terytorialnym na podstawie kryterium legalności, w szczególności odczuwalne być powinno działanie administracji rządowej zmierzające do dbania o przestrzeganie prawa w działaniach jednostek samorządowych. W związku z czym organami sprawującymi nadzór nad samorządem terytorialnym są: przede wszystkim wojewoda, Prezes Rady Ministrów (w szczególnych sytuacjach), a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe.

Kontrola instancyjna wynika z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego zawartej w treści art. 15 k.p.a. który stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne[498], a organem odwoławczym jest organ wyższego szczebla. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 roku, II OSK 1241/13[499] orzekł, że realizując zasadę dwuinstancyjności przewidzianą w art. 15 k.p.a. organ odwoławczy na nowo ponownie rozpoznaje sprawę administracyjną w jej całokształcie.

Zdaniem J. Borkowskiego z zasady prawdy obiektywnej wynika, że sprawę należy rozpatrzyć ponownie w takim stanie faktycznym i prawnym, w jakim znajduje się ona w dacie orzekania przez organ pierwszej instancji (samokontrola), bądź organ odwoławczy. Celem postępowania odwoławczego nie jest bowiem zdaniem autora sama kontrola poprawności rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji (nie jest to kasacja), lecz uzupełnienie stanu

[496] Projekt ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o przeprowadzaniu kontroli w administracji publicznej, druk sejmowy nr 1824.
[497] A. Sylwestrzak, Kontrola administracji, Koszalin 1998, s. 38-39.
[498] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 526.
[499] LEX nr 1596021.

faktycznego i materiału dowodowego sprawy oraz uwzględnienie tych zmian w stanie prawnym sprawy, które nastąpiły w okresie dzielącym orzekanie po raz pierwszy od ponownego orzekania wskutek odwołania (model apelacyjny)[500]. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 października 2015 roku, II SA/Kr 764/15[501] stosownie do zasady ogólnej postępowania administracyjnego określonej w art. 15 k.p.a. a doprecyzowanej w art. 127 k.p.a., postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Dwukrotne rozpoznanie oznacza obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego, konsekwentnie do tego ukształtowane jest postępowanie odwoławcze, przedmiotem którego nie jest weryfikacja decyzji, lecz ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej. Natomiast w wyroku z dnia 27 października 2015 roku, II SA/Kr 815/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie[502] orzekł, że organ odwoławczy ma obowiązek ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy oraz jej rozstrzygnięcia, w ramach czego następuje równolegle kontrola prawidłowości decyzji organu pierwszej instancji (art. 15, art. 138 k.p.a.). W ocenie sądu zgodnie z przepisami prawa organ odwoławczy nie może ograniczać się do przedstawienia oraz umotywowania własnego stanowiska. Obowiązek odniesienia się do twierdzeń strony w szczególności ciąży na organie drugiej instancji, który winien w swojej decyzji rozstrzygnąć zasadność podniesionych w odwołaniu zarzutów.

Kontrola instancyjna stanowi szczególną formę wykonywania kontroli resortowej, która zdaniem E. Ochendowskiego jest kontrolą dedykowaną w ramach struktury organizacyjnej danego resortu, w niej to zarówno organ kontrolujący jak i organ kontrolowany są podporządkowane temu samemu naczelnemu bądź centralnemu organowi administracji rządowej[503]. Kontrola instancyjna jest instytucją procedury administracyjnej, której przepisy określają zasady formy a także środki oddziaływania na podmioty kontrolowane. S. Jędrzejewski dokonuje rozróżnienia na dwie zasadnicze formy, pierwszą z nich jest kontrola realizowana w trybie odwoławczym, drugą kontrola wykonywana w trybie nadzoru. Zdaniem autora każda z tych form stosowana być powinna rozłącznie, co oznacza, że nie mogą być one stosowane jednocześnie jako że kontrola w trybie nadzoru stosowana być może, wówczas, gdy nie istnieją już żadne prawne możliwości uruchomienia kontroli w trybie odwoławczym. Kontrola realizowana w trybie nadzoru ma zatem jak zauważa autor charakter nadzwyczajny[504].

[500] J. Borkowski, Glosa krytyczna do wyroku SN z dnia 17 kwietnia 1997 r., III RN 12/97, OSNP 1997, nr 21, poz. 411.
[501] LEX nr 1939324.
[502] LEX nr 1939332.
[503] E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2004, s. 431.
[504] S. Jędrzejewski, H. Nowicki, Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura, system, instancje, Toruń 1995, s. 48-49.

Kontrola instancyjna działa niezależnie od wszystkich innych instytucji kontroli, w zakresie nią objętym nie zastępuje ona ogólnej kontroli resortowej ani też innych rodzajów kontroli[505]. Ponadto jak zauważa M. Stahl jej specyfiką jest także to, że nie ogranicza się ona wyłącznie do oceny działalności jurysdykcyjnej administracji, lecz posiada również uprawnienia nadzorcze. Organ sprawujący kontrolę instancyjną jest uprawniony aby weryfikować sposób działania oraz sposób rozstrzygnięcia organu niższego stopnia. Kontrolę instancyjną cechuje prostota uruchomienia, szybkość, taniość a także efektywność. Zaś wadą tejże kontroli jest ograniczony obiektywizm w kontroli administracji rządowej, gdyż organ wyższego stopnia w zhierarchizowanych strukturach ponosi współodpowiedzialność za działania organu podległego. Jednakże zjawisko to nie występuje podczas kontroli instancyjnej w administracji samorządowej z uwagi na fakt, iż organu kontrolującego i kontrolowanego nie łączy więź kierownicza rodząca tego typu zależności, zatem w tym przypadku wyżej wskazane zależności nie występują[506]. Bardzo często kontrola instancyjna jest nazywana – nadzorem instancyjnym ponieważ, jej wykonywanie wiąże się zwykle ze sprawowaniem funkcji nadzorczych w szczególności w przypadku kontroli decyzji ostatecznych. Celem tego rodzaju kontroli jest zapewnienie ochrony prawnej interesu podmiotu, który w stosunku administracyjnoprawnym jest poddany władczym aktom organu administracji publicznej. Z tego rodzaju uprawnień korzystać może organizacja społeczna która została dopuszczona do udziału w postępowaniu, ale także Rzecznik Praw Obywatelskich działający w interesie strony oraz prokurator który może uruchomić postępowanie przede wszystkim z uwagi na ochronę interesu publicznego.

Uruchomienie procedury w ramach kontroli instancyjnej następuje na skutek złożenia przez stronę bądź inny legitymowany do tego podmiot, zwyczajnego środka odwoławczego, pozwalającego organowi II instancji zbadać prawidłowość postępowania i wydania rozstrzygnięcia. Przy czym należy zauważyć że nie zawsze strona jest zainteresowana przeprowadzeniem tego rodzaju kontroli, w związku z czym przepisy k.p.a. oraz innych ustaw szczególnych w tym ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa[507] przewidują przeprowadzenie kontroli w trybie instancji z urzędu, uruchamianej przez organy wyższego stopnia z własnej inicjatywy bądź po otrzymaniu odpowiednich sygnałów np. w drodze skarg

[505] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej…, s. 181.
[506] M. Stahl, Kontrola administracji, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 555-556.
[507] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 800.

lub wniosków[508]. Zgodnie z treścią art. 154 i art. 155 k.p.a. nadzór instancyjny uruchomiony być może z inicjatywy organu, który wydał decyzję bądź z inicjatywy organu wyższego stopnia w przypadkach określonych przepisami prawa w celu ustalenia czy zachodzą : 1) warunki do wznowienia postępowania, 2) warunki do zmiany decyzji na korzyść strony, 3) warunki do stwierdzenia nieważności decyzji, 4) warunki do uchylenia decyzji z innych ściśle określonych przyczyn.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 6 lipca 2016 roku, II SA/Gd 252/16[509] niedopuszczalne jest merytoryczne rozpatrzenie kolejnego podania o zmianę, czy też uchylenie decyzji w trybie art. 154 k.p.a., jeżeli podanie to, jako przyczynę uchylenia bądź zmiany decyzji, wskazuje okoliczności niewątpliwie powołane już i badane przez organ w zainicjowanym przez tę samą stronę postępowaniu dotyczącym zmiany czy też uchylenia tej samej decyzji ostatecznej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2016 roku I OSK 1070/14[510] orzekł, że postępowanie w trybie art. 155 k.p.a. jest postępowaniem samodzielnym w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., odrębnym od postępowania zakończonego decyzją ostateczną, stąd też uczestniczenie na prawach strony w postępowaniu o zmianę decyzji ostatecznej winno być motywowane interesem prawnym w uzyskaniu rozstrzygnięcia zmieniającego określonej treści.

Kontrola podejmowana w trybie nadzoru instancyjnego zmierzać może zarówno do ochrony interesu publicznego jak i interesu strony. W praktyce jest ona jednak podejmowana na skutek skargi dotyczącej naruszenia decyzją ostateczną interesu indywidualnego. Co do zasady wykonuje ją organ wyższego stopnia bezpośrednio nadzorujący organ kontrolowany, toteż nie może być ona oceniana jako obiektywna, bowiem organ jej dokonujący jest zaangażowany w działalność organu kontrolowanego. W celu zapewnienia kontroli instancyjnej większej obiektywności powołuje się szczególne organy odwoławcze. Z tego rodzaju zjawiskiem mamy do czynienia w przypadku samorządu terytorialnego gdzie postępowanie toczy się przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi[511], których ustrój i zakres działalności s.k.o. reguluje ustawa z dnia z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (u.s.k.o.)[512]. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 u.s.k.o. samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów k.p.a. i Ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej

[508] Z. Leoński, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, s. 238.
[509] LEX nr 2077957.
[510] LEX nr 2032676.
[511] A. Sylwestrzak, Kontrola administracji, Koszalin 1998, s. 49-50.
[512] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 570.

należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Samorządowe kolegia odwoławcze są organami nowego typu, odpowiadają one standardom europejskim i różnią się od innych funkcjonujących w strukturze administracji publicznej w Rzeczpospolitej Polskiej[513], przesądza o tym fachowość, obiektywizm, ale też zapewnienie stronom prawa do całościowego powtórnego rozpoznania sprawy przez niezależny organ orzeczniczy oraz poddanie rozstrzygnięć kolegium wyłącznie nadzorowi sądu administracyjnego[514]. Samorządowe kolegia odwoławcze w postaci ukształtowanej u.s.k.o. stanowią w systemie prawnym (a więc nie tylko w systemie samorządu terytorialnego) zupełnie nową sytuację. Są one niezależne w znacznym stopniu od sejmików wojewódzkich i mają zapewnioną niezależność orzekania będąc związane wyłącznie przepisami prawa. Kolegia są niezależne zarówno pod względem organizacyjnym, jak również w sprawach z zakresu orzekania od organów administracji państwowej (rządowej), w tym także od organów naczelnych[515]. W przeciwieństwie do zwykłych (standardowych) organów administracji s.k.o. nie zostały wyposażone w przymioty charakterystyczne dla organów władzy wykonawczej, np. nie posiadają uprawnień do wydawania aktów normatywnych, a zakres przyznanych im przez prawo kompetencji ogranicza się wyłącznie do realizacji funkcji o charakterze orzeczniczym[516]. Ustawodawca w Konstytucji RP nie zawarł regulacji, które odnosiłyby się bezpośrednio do istnienia oraz funkcjonowania kolegiów[517]. Kolegia nie mają statusu organów konstytucyjnych, ale jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 roku, K 3/99[518] są one organami odwoławczymi o charakterze administracyjnym. Nierozstrzygnięta jest także kwestia, czy s.k.o. są organami administracji rządowej, czy też organami samorządu terytorialnego. Za zaliczeniem do organów administracji rządowej przemawia fakt, że przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie wymieniają ich jako organów samorządowych, gdyż nie są one powoływane przez organy j.s.t.[519].

[513] Cz. Martysz, A. Matan, Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej, „Casus" 2006, nr 40, s. 31.
[514] Cz. Martysz, Samorządowe Kolegia Odwoławcze w systemie ochrony praw obywateli w Polsce, [w:] A. Bisztyga (red.), „Humanistyczne Zeszyty Naukowe" 1996, s. 52.
[515] Z. Janowicz, Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej, CASUS 2005, nr 3, s. 37.
[516] K. Sikora, Samorządowe kolegium odwoławcze [w:] B. Szmulik (red.), K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), Administracja publiczna, Tom III. Ustrój administracji samorządowej, Komentarz, Warszawa 2012, s. 522.
[517] K. Sikora, Komentarz do art. 2 u.s.k.o. [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych, Komentarz, Warszawa 2012, s. 25.
[518] OTK ZU 1994, nr 4, poz. 73.
[519] W. Taras, Samorządowe kolegia odwoławcze – zagadnienia ustrojowe [w:] M. Chmaj (red.), Państwo, ustrój, samorząd terytorialny, Lublin 1997, s. 218.

Kolegia spełniają priorytetową rolę w zapewnieniu realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania w samorządowym toku instancji[520]. Będąc niezależne finansowo, personalnie a także organizacyjnie od organów, względem których wykonują swoje funkcje, kolegia są gwarantem poszanowania zasad procesowych oraz uprawnień stron postępowania w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Ponadto stoją one na straży samodzielności kompetencyjnej samorządu terytorialnego, nie ingerując w sposób realizacji zadań przez organy samorządowe, a jedynie nadzorując poszanowanie norm procesowych oraz norm prawa materialnego i zasad ogólnych procedury administracyjnej jak również podatkowej[521]. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 16 lutego 2004 roku, OW 43/04[522] działalność s.k.o. jest niezależna od administracji rządowej. Kolegia służyć mają zapewnieniu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w ramach struktur samorządowych.

Do dnia 1 stycznia 1999 roku właściwość organu drugiej instancji, a zatem organu wyższego stopnia w terminologii k.p.a. zależna była od charakteru sprawy, której dotyczyła decyzja. Jeśli decyzja odnosiła się do sprawy dotyczącej zadań własnych gminy, wówczas organem odwoławczym było s.k.o., natomiast jeżeli decyzja odnosiła się do spraw z zakresu zadań zleconych przez administrację rządową organem odwoławczym był wojewoda. Wejście w życie reformy administracji publicznej tę sytuację zmieniło. W dniu 1 stycznia 1999 roku w efekcie wówczas niedostrzeganej, ale bardzo istotnej zmiany u.s.k.o. kolegiom powierzona została funkcja organu wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. i Ordynacji podatkowej we wszystkich indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości j.s.t., jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Od 1 stycznia 1999 roku można więc było domniemywać właściwości s.k.o. w każdej sprawie jeśli przepis szczególny nie wskazywał innego organy kontroli instancyjnej[523].

Sytuacja uległa zmianie po dniu 1 stycznia 1999 r. czyli wejściu w życie reformy administracji publicznej. Nowe s.k.o. zastąpiły dotychczas działające kolegia przy sejmikach samorządowych. Kolegium stało się organem wyższego stopnia w stosunku do organów

[520] J. P. Tarno, Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego, Zielona Góra 2005, s. 24-25.; oraz J.P. Tarno, Miejsce i rola samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie organów samorządu terytorialnego, [w:] J.P. Tarno (red.), Samorząd Terytorialny w Polsce, Warszawa 2002, s. 294; A. Skibiński, Samorządowa kontrola instancyjna w III Rzeczypospolitej. Refleksje ogólne i wnioski de lege ferenda, Sulechów 2011, PWSZ IPiA STUDIA LUBUSKIE, Tom VII, s. 231.

[521] R. Sawuła, Samorządowe kolegia odwoławcze, a samodzielność orzekania przez organy samorządu terytorialnego, Casus 1999, nr 13, s. 16.

[522] ONSAiWSA 2004, nr 1, poz. 18; Postanowienie SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 179/99, OSNAPiUS 2001, nr 9, poz. 294.

[523] A. Skibiński, Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do organów jednostek samorządu terytorialnego, Casus 2008, nr 47, s. 58-60.

wszystkich szczebli samorządu, a nie jedynie w odniesieniu do gmin. Przedmiotowo zakres właściwości kolegium uległ dodatkowo powiększeniu o sprawy z zakresu administracji rządowej, powodując przez to zmianę pozycji ustrojowej s.k.o. w systemie administracji publicznej. Już zadaniem wcześniejszego (starego) kolegium było sprawowanie kontroli instancyjnej oraz nadzoru pozainstancyjnego nad orzecznictwem administracyjnym organów gmin. Miały one zapewniać przestrzeganie prawa przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w podejmowanych przez te organy decyzjach administracyjnych[524].

Bardzo ważna dla zakresu właściwości kolegiów zmiana nastąpiła w momencie przyjęcia reformy sądownictwa administracyjnego w 2004 roku, wówczas to pomimo głosów przedstawicieli doktryny a także sądownictwa, o dopełniającej się wzajemnie kontroli administracyjnej i sądowej[525], na forum politycznym forsowano pogląd aby kontrolę powierzyć wyłącznie sądom administracyjnym, oznaczający odejście od kontroli instancyjnej nad decyzjami niezależnego samorządu terytorialnego[526]. Ostatecznie jednak, głównie z uwagi na konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania i wielości organów kontroli instancyjnej, pozostawiono kolegium w modelu 2+2, czyli dwie instancje administracyjne i dwie instancje sądowe. Zdaniem autora pozaprawny aspekt takiego kształtu tej kontroli wynikał, równocześnie z istnienia dwuinstancyjnej struktury administracji skarbowej i finansowej a także celnej, podległej ministrowi właściwemu ds. finansów[527]. Na skutek reformy sądownictwa administracyjnego, s.k.o. odebrano co prawda kompetencje kierowania pytań prawnych, od których zależy rozstrzygnięcie sprawy do WSA, jednak przywrócono mu w pełni kompetencje niezależnego organu uprawnionego do wydawania decyzji reformatoryjnych[528].

W obecnym stanie prawnym obowiązuje zasada zgodnie z którą organem właściwym w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji organów samorządu terytorialnego jest właściwe miejscowo s.k.o. Wyłącznie wówczas, gdy przepis szczególny odwołanie wnosi się do innego właściwego w tym zakresie organu.

Postępowania toczące się przed organami administracji publicznej w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej normuje k.p.a. Zgodnie

[524] A. Korzeniowska, Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, Kraków 2002, s. 276-277.
[525] M. Sieniuć, Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej, maszynopis powielony, Łódź 2006, s. 114.
[526] D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport programu reformy administracji publicznej, Warszawa 1999, s. 8 i n.
[527] A. Skibiński, Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako szczególny organ administracji publicznej, maszynopis, Łódź 2007, s. 212 i n.
[528] J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2016, s. 193.

z treścią art. 104 § 2 k.p.a. decyzja jako akt wydany przez właściwy organ rozstrzygający sprawę, rozstrzyga ją co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Zgodnie z art. 39 u.s.g., art. 38 u.s.p., oraz art. 46 u.s.w. wydanie decyzji w indywidualnych sprawach mieszkańców z zakresu administracji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego jest kompetencją wójta, starosty, marszałka województwa. Decyzje które są wydawane przez wójta starosty, marszałka województwa bądź przez upoważnionych do ich wydania innych pracowników nie są decyzjami wydawanymi w imieniu wójta, starosty, marszałka województwa lecz w imieniu danej jednostki samorządowej. Odwołania od w/w decyzji, wnoszone są w trybie oraz na zasadach określonych przez k.p.a. do s.k.o.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 28 listopada 2014 roku, II OSK 1173/13[529], przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest weryfikacja decyzji, lecz ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą niewątpliwie wyznaczany jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu pierwszej instancji, co oznacza, że musi zachodzić tożsamość podmiotowa a także przedmiotowa sprawy. Organ odwoławczy jest bowiem zobowiązany ocenić prawidłowość zaskarżonej decyzji nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych w odwołaniu, ale też pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, mających zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją. Ocena organu odwoławczego nie powinna być jedynie formalna w znaczeniu przyjętym dla kasacyjnego modelu orzekania, lecz poprzedzona być powinna jeżeli jest to konieczne (dla sprawdzenia zasadności i poprawności decyzji), stosownym postępowaniem wyjaśniającym. Jeśli organ odwoławczy w swojej ocenie uzna że należało zastosować inny, niż to uczynił organ pierwszej instancji, w ocenie Sądu wystarczające jest i prawidłowe orzeczenie przez organ odwoławczy o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji z jednoczesnym podaniem właściwej w jego ocenie podstawy prawnej i omówieniu tej kwestii w uzasadnieniu własnej decyzji.

Zawarte w treści ustrojowych ustaw samorządowych określenie „indywidualna sprawa z zakresu administracji publicznej" stanowi synonimem zwrotu – „sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej" użytego w treści art. 1 § 1 k.p.a. Zdaniem W. Kisiela: „sprawa ma charakter indywidualny, gdy dotyczy ona imiennie określonego podmiotu oraz jego konkretnych praw i obowiązków. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) starosta lub marszałek województwa mogą upoważnić swoich zastępców lub pracowników urzędów, którymi kierują do podejmowania działań w ich imieniu. Jest jednak pewne

[529] LEX nr 1658267.

odstępstwo od omawianej reguły a mianowicie art. 39 ust. 4 u.s.g. stwierdza, iż to nie wójt (burmistrz, prezydent miasta) lecz rada gminy może udzielić upoważnienia organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej do wykonywania kompetencji w zakresie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej"[530]. Prawo do wydawania decyzji administracyjnych w strukturze samorządu terytorialnego posiada wiele innych podmiotów, np. organy niektórych jednostek organizacyjnych gminy lub organy wykonawcze jednostek pomocniczych, które działają w imieniu własnym, o ile uprawnienie do wydawania decyzji nabyły w trybie art. 39 ust 4 ustawy o samorządzie gminy[531].

NSA w wyroku z dnia 16 grudnia 2014 roku, I OSK 872/13[532] orzekł, że z istoty postępowania odwoławczego wynika, iż jest ono oparte na zasadzie skargowości, tym samym oznacza to iż organ odwoławczy nie może działać z urzędu a ponadto, że w sytuacji, w której decyzja zawiera wyodrębnione, samodzielne rozstrzygnięcia, to strona ma prawo odwołać się zarówno od całej decyzji, jak też ograniczyć ten środek zaskarżenia do jej części, jeżeli część ta nie wpływa na treść pozostałych rozstrzygnięć nią objętych, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Skoro bowiem art. 104 § 2 k.p.a. dopuszcza wydanie decyzji częściowej to w przypadku wniesienia odwołania jedynie od wyodrębnionej części decyzji, organ odwoławczy jest zobowiązany do rozpoznania odwołania we wskazanym w nim zakresie.

Niezmiernie istotną kwestią jest odróżnienie decyzji wydawanych w sprawie indywidualnej od uchwał organów podejmowane w indywidualnych sprawach. NSA w wyroku z dnia 27 marca 1991 roku, I SA 138/91[533] orzekł, że nie są to decyzje administracyjne i nie stosuje się wobec nich k.p.a., lecz wyłącznie procedurę normowaną postanowieniami u.s.g.

Zgodnie z obowiązującą zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji wydanej w I instancji nie stanowi ani wystarczającej, ani też zupełnej realizacji prawa, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP, ponieważ dyspozycja tego przepisu wprost przewiduje, że realizacja konstytucyjnej zasady, ma mieć w swojej istocie postać realnej możliwości zaskarżenia decyzji w toku postępowania administracyjnego, co absolutnie nie oznacza odwołania się do sądu, ale do organu administracji wyższego stopnia[534]. Przedmiotowa zasada nigdy nie będzie zrealizowana, gdy

[530] W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 196-197.
[531] G. Łaszczyca, Samorządowe kolegium odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej, CASUS 2006, nr 2, s. 30.
[532] LEX nr 1636871.
[533] ONSA z 1991 r., nr 3, poz. 35; Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1992, SA 376/92, Wspólnota 1992, nr 32, s. 2.
[534] M. Sieniuć, Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej, maszynopis, Łódź 2006, s. 45 i następne.

strona będzie miała wyłącznie możliwość odwołania się do sądu[535]. Kolegia zatem pełnią priorytetową rolę w zapewnieniu realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania w samorządowym toku instancji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organ odwoławczy od decyzji wydanej w I instancji postępowania administracyjnego na mocy art. 19 ust. 2 u.s.k.o. żądania niezbędnych dla wydania orzeczenia informacji oraz dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego, a także do wglądu w dokumentację związaną z załatwianiem spraw będących przedmiotem orzekania. Ponadto zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 u.s.k.o. w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego mają prawo wydać postanowienie sygnalizacyjne, którego odpisy przekazuje organowi jednostki samorządu terytorialnego i odrębnie, komisji rewizyjnej odpowiednio rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa oraz właściwemu wojewodzie.

Uprawnienia s.k.o. które wynikają z art. 19 ust. 2 pkt 2 u.s.k.o. mają na celu zapewnienie dostarczenia wszelkich niezbędnych informacji znajdujących się w dokumentacji celem prawidłowego rozstrzygnięcia załatwianych spraw. Wgląd w dokumentację jest ograniczony jedynie do spraw, których zakres określony został w art. 1 i 2 u.s.k.o. Zarówno etatowy, jak również pozaetatowy członek kolegium może być upoważnionym do wglądu w dokumentację. W treści u.s.k.o. brakuje jednak podobnego uregulowania, kto i w jakich okolicznościach może żądać niezbędnych informacji oraz dokumentów dotyczących działalności organów gminy. M. Kotulski uważa, że podobnie jak przy wglądzie w dokumentację związaną z załatwianiem spraw indywidualnych, tak i tu żądać niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących działalności gminy mogą zarówno członkowie etatowi, jak i pozaetatowi, którzy posiadają imienne upoważnienie prezesa samorządowego kolegium odwoławczego[536]. Kolegia są organami administracji publicznej które zostały powołane do pełnienia funkcji orzeczniczej, należy jednak zauważyć że poza funkcją orzeczniczą s.k.o. pełnią jednocześnie funkcje kontrolne i nadzorcze. Pomimo użytego w nazwie określenia „samorządowe" są to jednostki budżetowe państwa charakteryzowane jako organy quasi sądowe ze względu na to, że u.s.k.o. nie przyznaje im atrybutu niezawisłości, mimo że członkowie kolegium podczas orzekania są związani wyłącznie przepisami prawa. Kontrolę nad ich orzecznictwem sprawują natomiast sądy administracyjne[537].

[535] Zob. na ten temat: R. Hauser, Sprawdzona koncepcja, „Rzeczpospolita" 2000 (z 2 października), s. 7; R. Hauser, Sądy nie są nieomylne, „Gazeta Prawna" 2003 (z dnia 21-23 listopada), nr 227, s. 9.
[536] M. Kotulski, Kompetencje kontrolne i nadzorcze samorządowych kolegiów odwoławczych CASUS 1997, nr 1, s. 17.
[537] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 113-114.

Jak zauważa A. Korzeniowska, s.k.o. nie jest organem wyższego stopnia w znaczeniu ustrojowym, w stosunku do organów samorządu terytorialnego, posiadają one pewne uprawnienia nadzorcze w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą tych uprawnień są powiązania procesowe a także funkcyjne, nie zaś służbowe czy też osobowe. Ze względu na to, że uprawnienia s.k.o. obejmują jedynie kontrolę instancyjną zdaniem autorki należy stwierdzić, że jest to quasi-nadzór, bowiem s.k.o. nie jest organem nadzoru w ścisłym tego słowa znaczeniu, a jedynie organem kontroli instancyjnej w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego[538].

Reasumując stwierdzić należy że kontrolą instancyjną jest kontrolą aktów administracyjnych (przede wszystkim decyzji administracyjnej) która jest sprawowana w stosunku do organów wydających te akty przez organy wyższego stopnia w trybie określonym w procedurach, głównie w Kodeksie postępowania administracyjnego jak również Ordynacji podatkowej. Jest ona kontrolą działalności jurysdykcyjnej administracji wykonywaną ściśle według sformalizowanych reżimów prawnych które regulują właściwość uprawnionych do przeprowadzenia kontroli organów, określających tryb ich unormowania, tryb prowadzenia kontroli oraz uprawnienia organów kontrolnych. Tak zwany nadzór instancyjny (kontrola instancyjna) dysponuje środkami które można podzielić na dwie grupy: po pierwsze są to środki tzw. zwyczajne - których zastosowanie nie jest ograniczone do prawem wskazanych przesłanek. Natomiast drugie, tzw. środki nadzwyczajne mogą zostać zastosowane wyłącznie w przypadkach ściśle określonych w prawie. Zwyczajnym środkiem jest odwołanie od decyzji, a także zażalenie na postanowienie, zaś nadzwyczajnym środkiem stwierdzenie nieważności decyzji, wznowienie postępowania, uchylenie czy też zmiana decyzji.

Nadzór instancyjny dotyczy wyłącznie decyzji administracyjnych w stosunku do których wniesione zostało odwołanie. Oznacza to, że uzależniona jest od inicjatywy strony postępowania. Zgodnie z obowiązującym modelem administracyjnego toku instancji, organ odwoławczy dysponuje kompetencjami merytorycznymi co skutkuje możliwością uchylenia zaskarżonej decyzji a także wydania nowej decyzji w tym zakresie. W związku z czym organ odwoławczy nie ogranicza się wyłącznie do kontroli zakwestionowanej przez odwołanie[539].

[538] A. Korzeniowska, Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, Kraków 2002, s. 285-286.
[539] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 526.

ROZDZIAŁ III
ORGANY NADZORU NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM W KONTEKŚCIE KONSTYTUCJI RP I USTAWODAWSTWA USTROJOWO-ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Uwagi wstępne

Konstrukcja nadzoru ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego. U jej podstaw są zasady odnoszące się do nakazów i zakazów, które dają się sprowadzić do nakazu zgodności z prawem podejmowanych działań, kwestii związania prawem, czyli przestrzegania wyznaczonego zakresu kompetencji i nie wkraczania w kompetencje innych organów, prymat ustaw oraz nakaz strzeżenia i urzeczywistniania interesu publicznego. Konstrukcja nadzoru stoi na straży nienaruszalności prawa powszechnie obowiązującego poprzez niedopuszczenie do obowiązywania w systemie aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego sprzecznych z prawem.

W odniesieniu do konstrukcji nadzoru mamy do czynienia z regulacją administracyjnoprawną. Po jednej stronie jest podmiot nadzorujący czyli państwo, które przez swoje organy wykonuje kompetencje nadzorcze. Po drugiej stronie znajduje się podmiot nadzorowany, którego działania są nadzorowane w oparciu o kryterium legalności. Taka relacja ma miejsce między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego, których działania podlegają procedurze nadzoru. Nadzór ma specyficzny charakter, gdyż podmioty nadzorowane są z założenia jednostkami samodzielnymi w zakresie swojej działalności, posiadającymi odrębną od państwa podmiotowość prawną, a ich samodzielność w działaniu podlega sądowej ochronie. Nie ma tutaj miejsca na zależność służbową, ani osobową między podmiotami nadzorującymi i nadzorowanymi.

Nadzór państwa nad samorządem terytorialnym to związek tym ściślejszy im szerszy oraz bardziej intensywny jest jego zakres. Samorząd jest powiązany z państwem przez sam fakt sprawowania zarządu lokalnego, stanowiąc część przynależnego państwu zarządu publicznego. Organy j.s.t. wykonują tzw. władztwo samorządowe, które jest przejawem władztwa publicznego przypisywanego państwu, co powoduje, że j.s.t. mogą pełnić władcze funkcje na terytorium swojego działania, korzystać z dotacji, subwencji i innych form pomocy ze strony państwa. Z tego też względu sprawowanie nadzoru nad działalnością j.s.t. jest zrozumiałe i oczywiste. Nadzór to z jednej strony ograniczenie samodzielności j.s.t., z drugiej

jednak zabezpieczenie tej samodzielności. Zależność obu tych kategorii, czyli nadzoru i samodzielności jest odwrotnie proporcjonalne, bowiem im bardziej rozszerza się zakres nadzoru, tym bardziej powoduje to zawężanie się samodzielności j.s.t. i odwrotnie gdy nadzór zawęża się to rozszerzeniu ulega samodzielność j.s.t. Nadzór nad samorządem terytorialnym ma charakter nadzoru weryfikacyjnego, realizowany jest bowiem przez organy niebędące zwierzchnimi organizacyjnie nad jednostkami samorządem terytorialnym. W modelu zdecentralizowanej administracji publicznej struktury samorządu terytorialnego nie są hierarchicznie podporządkowane państwu. Kompetencje nadzorcze są określone ustawowo co do ich zakresu podmiotowego, przedmiotowego, kryteriów, form oraz skutków prawnych ingerencji.

Podstawy prawne nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wynikają przede wszystkim z regulacji konstytucyjnych, ale również z treści ustrojowych ustaw samorządowych uszczegóławiających rozwiązania w tym zakresie zawarte w Konstytucji RP. Istoty konstrukcji nadzoru nad samorządem terytorialnym należy szukać w art. 171 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, którego treść przesądza o kształcie prawnym nadzoru nad samorządem terytorialnym w RP, określając ramy prawne, organy oraz kryterium na podstawie, którego jest on wykonywany. Tak precyzyjna i jednoznaczna regulacja konstytucyjna spowodowana jest dążeniem do ukazania szczególnej roli i znaczenia konstrukcji nadzoru, w kontekście relacji na linii państwo – jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w sprawowaniu władzy publicznej, poprzez wykonywanie części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Katalog organów nadzoru jest jednoznacznie określony w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, ustrojodawca enumeratywne wymienia trzy organy: Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe. Potwierdzają to: art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. W zakresie dwóch organów nadzoru czyli Prezesa RM i wojewody spotykany jest pogląd, że ustawodawca najszerszy przedmiotowo zakres spraw podlegających nadzorowi powierzył wojewodzie, natomiast Prezes RM jedynie wyjątkowo w szczególnych sytuacjach uprawniony jest do wykonywania swoich kompetencji nadzorczych. Szczególną zaś rolę w ramach organów nadzoru nad działalnością j.s.t. powierzył ustawodawca regionalnym izbom obrachunkowym wyznaczając im właściwość rzeczową jedynie do tzw. „spraw finansowych" czyli badania uchwał (zarządzeń) podejmowane przez organy j.s.t. np. w sprawach procedury

uchwalania budżetu, dokonywania zmian w jego treści, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego j.s.t.

Spotkać można również poglądy o tym, że wymienione organy nadzoru nad działalnością j.s.t. nie są jedynymi, dlatego ważne i istotne jest przedstawienie ustrojowo -organizacyjnych podstaw kształtowania systemu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także jednoznaczne ukazanie argumentów za tym, że jedynymi konstytucyjno-ustawowymi organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe.

3.2. Ustrojowo-organizacyjne podstawy kształtowania systemu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Podstawową instytucją publicznego porządku prawnego wyznaczającą granice samodzielności gminy, powiatu oraz województwa samorządowego jest instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Nadzór bowiem decyduje o rzeczywistym zakresie swobody działania korporacji terytorialnych, jest jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów prawa[540].

Ramy prawne konstrukcji nadzoru nad samorządem terytorialnym wyznacza art. 171 Konstytucji RP oraz przepisy rozdziału X u.s.g., rozdz. VIII u.s.p. oraz rozdz. VII u.s.w., a zatem sprawowanie nadzoru musi odbywać się w granicach dopuszczonych przepisami prawa[541]. Nadzór jest jedną z najstarszych funkcji administracji publicznej która kształtowała się już na przełomie XVIII i XIX wieku wraz z rozwojem nowoczesnego systemu administracji państwowej. Rozrost zadań stawianych przed państwem spowodował potrzebę stworzenia mechanizmów kontroli i egzekucji działalności ośrodków władzy publicznej[542].

Nadzór nad samorządem terytorialnym ma charakter nadzoru weryfikacyjnego, realizowany jest bowiem przez podmioty niebędące jednostkami zwierzchnimi organizacyjnie nad samorządem terytorialnym. W modelu zdecentralizowanej administracji publicznej struktury samorządu terytorialnego nie są hierarchicznie podporządkowane państwu.

[540] M. Masternak-Kubiak, Komentarz do art. 171 Konstytucji RP, [w:] Haczkowska M. (red.), Balicki R., Bartoszewicz M., Complak K., Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LexisNexis, 2014, LEX wersja elektroniczna.
[541] Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 606/98, OwSS z 1999 r., nr 3, poz. 86; zob. T. Szewc, Orzecznictwo do ustawy o samorządzie gminnym z objaśnieniami, Warszawa 2000, s. 259.
[542] J. Jagoda, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza, Warszawa 2015, s. 148.

Kompetencje nadzorcze są określone ustawowo co do ich zakresu podmiotowego, przedmiotowego, kryteriów, form oraz skutków prawnych ingerencji[543].

Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP, a także art. 85 u.s.g. (art. 77 u.s.p. oraz art. 79 u.s.w.) w zakresie sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym obowiązuje zasada legalności. Kwestia legalności podjęta została w wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 606/98[544] w którym sąd orzekł, że samodzielność działania gminy jest mocno powiązana z wykonywaniem nadzoru. Czynności nadzorcze powinny zatem być realizowane jedynie przy zastosowaniu kryterium legalności – jako jedynego kryterium dopuszczonego w postanowieniach Konstytucji, a tym samym przekroczenie granic nadzoru stanowić miało zdaniem sądu naruszenie sfery przyznanej samodzielności w działaniu j.s.t.

Ustrojodawca w art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (…), w związku z czym byt każdego organu państwowego w tym samorządowego oparty jest na prawie, którego normy określają kompetencje tychże organów, oraz wyznaczają granice ich działalności[545]. Do podstawowych standardów państwa prawnego zalicza się trzy elementy: 1) wymóg istnienia podstawy prawnej (ustawowej) dla wszystkich działań państwa w stosunku do obywateli, 2) gwarancja państwa poręczająca pewność obowiązującego prawa, 3) powstrzymanie się państwa od wkraczania w sferę wolności osobistych obywateli a także gwarantowanie im bezpieczeństwa prawnego. Wszystko to oznacza, iż przez państwo prawa rozumieć należy państwo w którym prawo stoi ponad państwem, zatem prawo posiada prymat w stosunku do innych norm czy reguł postępowania (norm politycznych czy też zwyczajowych)[546].

Nadzór to uprawnienie podmiotu nadzorczego do ingerencji w działalność podmiotu nadzorowanego. Oznacza to, aktywną działalność wyposażoną w możliwość władczego wkraczania w funkcjonowanie nadzorowanego podmiotu w celu korygowania jego działań.

Art. 8 ust. 1 EKSL sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku[547] stanowi, że wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych dokonywana może być wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w konstytucji bądź w ustawie. Działalność organów nadzoru oparta jest na zasadzie legalności, która w polskim ustawodawstwie ujęta została w art. 7 Konstytucji RP, stanowiąc że organy władzy publicznej

[543] J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2005, s. 245.
[544] OwSS z 1999 r., nr 3, poz. 86.
[545] W. Skrzydło, Komentarz do art. 2 Konstytucji RP, [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2013, s. 17.
[546] Z. Witkowski, Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej, [w:] Z. Witkowski (red.), A. Bień- Kacała (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2015, s. 91.
[547] Dz. U., nr 124, poz. 607 ze sprost.

działają na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym każdy z organów administracji publicznej w tym również organy nadzoru mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą: co nie jest przez prawo zabronione – to jest jej dozwolone, o tyle każdy z organów administracji publicznej może działać jedynie gdy norma prawna go do tego upoważnia. Przy czym obywatel zawsze może domagać się podania konkretniej podstawy prawnej dla podjętego działania organu administracji publicznej, co jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Kontrolę przestrzegania tejże zasady sprawują organy działające w trybie nadzoru, sądy oraz trybunały[548].

Zgodnie z art. 8 ust. 2 EKSL nadzór powinien mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych przez organ którego działanie podlega nadzorowi, należy jednak zauważyć, że zadania z zakresu administracji publicznej zlecone przez organy administracji rządowej do wykonania j.s.t. mogą być również weryfikowane pod względem celowości, kontrolę celowości realizuje organ wyższego szczebla nad j.s.t.

Używanie środków nadzoru nie może łamać samodzielności j.s.t. Legalność, jako kryterium oceny działań nadzorczych realizowanych przez organy administracji rządowej nad j.s.t., powinna być dochowywana z zachowaniem zasady proporcjonalności, na co wyraźnie wskazuje treść art. 8 ust. 3 EKSL albowiem kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem interesów które ma on chronić[549].

Jednostkom samorządu terytorialnego ustrojodawca zagwarantował w art. 165 Konstytucji RP dwie fundamentalne zasady związane z ich funkcjonowaniem. Są to: zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasada sądowej ochrony tej samodzielności. Wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przewidziany w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego sprawowany jest z punktu widzenia legalności[550].

Podkreślić należy, że instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym posiada charakter przedmiotowy, gdyż dotyka podejmowanej przez organy j.s.t. działalności na rzecz danej jednostki samorządowej. Ustawodawca konstytucyjny w zakresie działalności samorządu terytorialnego nadzorowi poddaje całą działalność samorządu terytorialnego, lecz wyłącznie

[548] W. Skrzydło, Komentarz do art. 7 Konstytucji RP, [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2013, s. 21.
[549] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 styczna 2010 roku, II SA/Wa 1376/ 09, LEX nr 600181.
[550] M. Masternak-Kubiak, Komentarz do art. 171 Konstytucji RP…., LEX wersja elektroniczna

z punktu widzenia legalności. W związku z tym organ nadzoru, w ramach podejmowanych czynności nadzorczych może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Oznacza to, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo. Nie posiadają natomiast upoważnienia do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd[551]. Konstytucyjne kryterium legalności w zakresie nadzoru nad działalnością j.s.t. przeniesione jest również do ustrojowych ustaw samorządowych, albowiem z treści art. 87 u.s.g., art. 76 ust. 2 u.s.p., 78 ust. 2 u.s.w. wynika, że organy nadzoru wskazane w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP- czyli Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa mogą wkraczać w działalność gminną, powiatową lub w działalność województwa samorządowego tylko w przypadkach określonych ustawami[552]. Ze względu na to, że samodzielność j.s.t. jest gwarantowana konstytucyjnie i czynności nadzorcze dokonywane być mogą wyłącznie w przypadkach i w formach określonych ustawami.

Realizowanie celów i funkcji nadzorczych wobec samorządu terytorialnego jest uzależnione od rodzaju kompetencji przyznanych organom nadzorczym przez ustawodawcę. Ogół kompetencji w które wyposażone zostały powołane do sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym organy nadzoru określany jest mianem środków nadzoru, bądź kompetencji nadzorczych[553].

Środki nadzoru to ustalona prawem możność oddziaływania, w tym poprzez władczą, wiążącą ingerencję podmiotu nadzorującego na podmiot nadzorowany: na jego działalność, stan, czy też obsadę personalną. Mają one podstawowe znaczenie dla treści stosunku nadzoru jak również dla pozostającej w jego ramach samodzielności podmiotu nadzorowanego[554]. Są to instrumenty prawne którymi organ nadzoru może posługiwać się wówczas, gdy stwierdzi, że działania organu j.s.t. naruszyły obowiązujące przepisy prawa. Należy jednak podkreślić, że możliwość ich zastosowania jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy konkretne przepisy prawa przewidują dla konkretnych stanów faktycznych zastosowanie indywidualnie oznaczonego środka nadzoru[555].

---

[551] M. Masternak-Kubiak, Komentarz do art. 171 Konstytucji RP…, LEX wersja elektroniczna.
[552] M. Sobol, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] W. Jakimowicz (red.), Przewodnik po prawie administracyjnym, Warszawa 2016, s. 500.
[553] P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 25.
[554] J. Jagielski, Wybrane zagadnienia funkcjonowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, [w:] K. Tetłak, (red.) Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru, Warszawa 2013, s. 113-114.
[555] J. Storczyński, Środki nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego de lege lata, Kontrola Państwowa 2003, nr 3, s. 122.

Środki nadzoru są ważnym elementem w konstrukcji instytucji nadzoru, to one decydują o jego intensywności, która ma bezpośredni wpływ na stopień samodzielności poszczególnych j.s.t.[556]. NSA w wyroku z dnia 22 czerwca 2010 roku, II OSK 768/10[557] orzekł, że zakres używania środków nadzoru nie może łamać samodzielności j.s.t, dlatego też legalność jako kryterium oceny działań nadzorczych administracji rządowej nad j.s.t., powinna być stosowana z zachowaniem zasady proporcjonalności, która stanowi wyznacznik oceny działań nadzorczych administracji rządowej nad samorządem terytorialnym.

Ustawodawca w treści ustrojowych ustaw samorządowych, a także u.r.i.o. nie posługuje się pojęciem środki nadzoru, co zdaniem J. Zimmermanna czyni słusznie, gdyż nie koncentruje się na nazwach, lecz na treści poszczególnych instrumentów prawnych służących organom nadzoru[558]. Dodatkowo, co podkreśla W. Kisielewicz: „w żadnej z ustaw samorządowych nie znajdziemy przepisu stanowiącego wprost o przysługujących danemu organowi możliwych do zastosowania środkach nadzoru. Termin środek nadzoru stosowany jest w piśmiennictwie prawniczym oraz w orzecznictwie sądowym"[559]. Jednakże zgodnie z treścią art. 87 u.s.g., art. 76 ust. 2 u.s.p., oraz art. 78 ust. 2 u.s.w. organy nadzoru wkraczać mogą w działalność gminy, powiatu czy też województwa samorządowego wyłącznie w wypadkach określonych ustawami.

Środki nadzoru mają charakter bardzo zróżnicowany, począwszy od prawa żądania informacji przez organy nadzorcze, poprzez prawo wstrzymania wykonania uchwały bądź zarządzenia organu j.s.t., aż do możliwości rozwiązania organów j.s.t. Niektóre z nich posiadając charakter niewładczy i co do zasady polegają na możliwości sprawdzenia działalności nadzorowanego podmiotu, za ich pomocą organ uprawniony do działań nadzorczych wobec nadzorowanego podmiotu może bezpośrednio wpłynąć na czynności dokonywane przez organy samorządu terytorialnego. Inne natomiast cechuje możliwość władczej ingerencji.

W doktrynie wypracowano wiele różnego rodzaju klasyfikacji środków nadzoru m.in. środki dzielone są na: prewencyjne i represyjne, pozytywne i negatywne, informacyjne, represyjne, czy też personalne, władcze oraz niewładcze. J. Starościak dzieli środki nadzoru poprzez uwzględnienie i rozróżnienie sfer istnienia nadzoru. Wyodrębnia zatem środki nadzoru prewencyjnego, środki nadzoru weryfikacyjnego oraz środki nadzoru personalnego. Do sfery

[556] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002, s. 213.
[557] LEX nr 643640.
[558] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 337.
[559] W. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie NSA, Warszawa 2002, s. 103.

nadzoru prewencyjnego zalicza uzgodnienie oraz zatwierdzenie, do sfery nadzoru weryfikacyjnego uchylenie decyzji rozstrzygnięć organów j.s.t., zaś do sfery nadzoru personalnego rozwiązanie oraz zawieszenie organu j.s.t, lub zawieszenie poszczególnych członków organu j.s.t[560]. Natomiast M. Stahl dokonuje podziału na: środki skierowane przeciwko aktom samorządu (uchwałom/zarządzeniom organów j.s.t) oraz na środki skierowane przeciwko organom samorządu (rozwiązujące, zawieszające i wnioskujące)[561].

P. Chmielnicki wyróżnia natomiast : 1) środki informacyjno-doradcze, zwane często kontrolnymi o niewładczym charakterze. 2) środki korygujące – władcze, nakierowane na zmianę stanu faktycznego lub prawnego, 3) środki o charakterze personalnym, kierowane do samych organów nadzorowanych[562]. Podczas gdy B. Dolnicki odniesieniu do działań nadzorczych dotyczących wykonywania zadań własnych j.s.t. wyodrębnia: 1) środki informacyjno-doradcze, 2) korygujące, 3) personalne, odrębnie traktując środki nadzoru nad sferą wykonywania zadań zleconych przez j.s.t.[563].

Z. Leoński dzieli środki nadzoru na informacyjne, korygujące i personalne[564]. Inaczej tę problematykę przedstawia J. Korczak, który proponuje następujący podział na: 1) środki *ad meritum* (skutki działania) – o charakterze prewencyjnym oraz o charakterze następnym (represyjnym), 2) *ad personam* (podmiot działania) – wyłącznie o charakterze represyjnym[565].

Zdaniem J. Stelmasiaka środki nadzoru dzielą się na: 1) informacyjne- niewładcze względem których nie służy skarga do sądu administracyjnego, 2) doradcze- władcze na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego, środki te mają pomóc w wyjaśnieniu przez organ nadzoru znaczenia przepisów prawa pracownikom j.s.t, 3) korygujące służące usunięciu istotnego naruszenia prawa (stwierdzenie nieważności uchwały/zarządzenia), 4) środki personalne nie odnoszące się bezpośrednio do rozstrzygnięć organów j.s.t., lecz dotyczące samych organów i ich składu[566].

W mojej ocenie właściwym jest podział środków przysługujących organom nadzoru na trzy kategorie. W pierwszej z nich znaleźć powinny się środki o charakterze niewładczym:

---

[560] J. Starościak, Decentralizacja administracji, Warszawa 1960, s. 21-24.
[561] M. Stahl, Samorząd terytorialny a państwo, Studia Prawno-Ekonomiczne 1992, nr 46, s. 53.
[562] P. Chmielnicki, Nadzór nad działalnością gminna, uwagi wstępne, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 868.
[563] B. Dolnicki, Współczesne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, [w:] E. Ura, (red.), Prawne gwarancje praw jednostki wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2002, s. 81.
[564] Z. Leoński, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego [w:] S. Wykrętowicz (red.), Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Poznań 2001, s. 219-225.
[565] J. Korczak, Prawa podmiotowe członków samorządowych wobec środków nadzoru ad personam, [w:] E. Ura, (red.) Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001, s. 189.
[566] J. Stelmasiak, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa …, s. 280.

informacyjno-doradcze, służące nadzorowanym podmiotom jako instrumenty doradcze nie ingerujące w samodzielność samorządu terytorialnego, zaś organom nadzoru za źródło informacji przy pomocy których ma on możliwość ustalenia czy doszło do naruszenia prawa. Stosowane są one w pierwszym etapie postępowania nadzorczego, na ich podstawie organ nadzoru jest w stanie stwierdzić czy konieczne jest zastosowanie władczej ingerencji. W tej kategorii znaleźć się powinno zatem prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących funkcjonowania i organizacji nadzorowanego podmiotu, nakaz przedłożenia wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę i marszałka województwa uchwał rady bądź sejmiku oraz przesyłanie projektu uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej. Do drugiej kategorii zakwalifikowałabym środki korygujące o władczym charakterze, mające na celu usuniecie z obrotu prawnego wszelkich aktów niezgodnych z prawem i przywrócenie odpowiedniego porządku prawnego. Zatem znaleźć się w niej powinny zatwierdzenie, uzgodnienie oraz zaopiniowanie rozstrzygnięć organu samorządowego, wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia organu samorządu terytorialnego, stwierdzenie nieważności uchwały/zarządzenia, a także zarządzenie zastępcze. Natomiast w trzeciej kategorii, zamieścić należy środki o charakterze personalnym skierowane osobowo bądź do całego składu osobowego organu bądź do jego poszczególnych członków, w tej kategorii umieścić należy, odwołanie wójta, wyznaczenie osoby pełniącej funkcje organu wykonawczego, ustalenie zarządu komisarycznego, zawieszenie organów, rozwiązanie organu stanowiącego, wezwanie rady powiatu lub sejmiku województwa do zastosowania niezbędnych środków wobec zarządu powiatu lub województwa, wniosek do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu, odwołanie zarządu przez radę powiatu bądź sejmik województwa.

3.3. Szczególna pozycja Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru

Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi, jego tryb i formy zostały określone nie tylko w Konstytucji RP, lecz także w ustrojowych ustawach samorządowych[567]. Ustrojodawca w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że organami nadzoru nad działalnością j.s.t. są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne

[567] W. Skrzydło, Komentarz do art. 171 Konstytucji, [w] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013, s. 227.

izby obrachunkowe. Tożsame regulacje zawarte zostały w samorządowych regulacjach ustawowych - art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w. Oznacza to, że katalog organów uprawnionych do sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest katalogiem zamkniętym. Pomimo, że przepisy prawa przewidują możliwość podejmowania czynności nadzorczych przez podmioty innego rodzaju, np. Sejm RP lub właściwego ministra, to należy podzielić pogląd D.R. Kijowskiego, że żaden z tych podmiotów nie należy do konstytucyjnego zamkniętego katalogu organów nadzoru[568].

Szczególna pozycja Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru wynika z podziału jakiego dokonać można w ramach kompetencji nadzorczych organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Bowiem, nadzór nad aktami prawnymi organów j.s.t. dotyczącymi spraw finansowych jest w kompetencji rio, natomiast pozostała działalność organów podlega nadzorowi wojewodów lub Prezesa Rady Ministrów. Należy podkreślić, że w zakresie kompetencji wojewody znajdują się wszystkie sprawy niezastrzeżone dla Prezesa Rady Ministrów. Ustawodawca ogólną kompetencję do sprawowania nadzoru nad działalnością j.s.t. przyznaje zatem wojewodzie, natomiast na zasadzie wyjątku w szczególnych sytuacjach przewidzianych w ustawach kompetencje nadzorcze przyznane są Prezesowi Rady Ministrów[569].

Pozycję prawną Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru nad działalnością j.s.t określa art. 148 ust. 6 Konstytucji RP. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji RP i ustawach. Ramy nadzoru określa zarówno Konstytucja RP, jak również ustawy dotyczące samorządu terytorialnego[570].

Sprawowanie przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach oraz formach określonych w Konstytucji RP i ustawach ma charakter limitowany z innych względów niż konsekwencje zasady podziału i równowagi władz, która nie odnosi się bezpośrednio do samorządu. Konstytucja RP w art. 165 zapewnia osobowość prawną każdej j.s.t., a także sądową ochronę jej samodzielności, a ewentualne spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej poddaje kognicji sądów administracyjnych zgodnie z treścią art. 166 ust. 3 Konstytucji RP. Sądy administracyjne na podstawie art. 184 Konstytucji RP sprawują również kontrolę działalności administracji

[568] D. R. Kijowski, System nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Reforma administracji publicznej, Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 1998, z. 18, s. 5.
[569] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 171.
[570] B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 653.

publicznej, obejmującą m.in. orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, ponadto zgodnie z art. 203 ust. 2 Konstytucji RP działalność organów samorządu terytorialnego (i innych podmiotów komunalnych) może kontrolować NIK z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności[571].

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 roku, K 27/02[572] słusznie orzekł, że ustanowiona w art. 148 pkt 6 w zw. z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP instytucja nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym może być realizowana wyłącznie w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach oraz dotyczyć konkretnych form działania poszczególnych j.s.t. Rola Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru nad samorządem jest zatem ograniczona, gdyż nadzór ten stosownie do zasady samodzielności j.s.t. dotyczyć może wyłącznie legalności działalności samorządu terytorialnego, ponadto może być realizowany tylko w granicach i formach określonych w Konstytucji RP oraz w ustawach. Nie są dopuszczalne na gruncie Konstytucji RP jakiekolwiek działania wobec organów samorządu wynikające z konstytucyjnej funkcji Prezesa Rady Ministrów jako „czynnika zapewniającego wykonanie polityki Rady Ministrów (państwa)"[573].

Środki nadzoru jakimi dysponuje Prezes Rady Ministrów wynikają wprost z przepisów Konstytucji i ustrojowych ustaw samorządowych. Są to środki o charakterze restrykcyjnym, gdyż ich zastosowanie wywołuje bezpośrednie skutki prawne. Mają one charakter personalny, bowiem ingerencja nadzorcza nie dotyczy bezpośrednio rozstrzygnięć podejmowanych przez organy j.s.t., lecz samych organów samorządu terytorialnego. Skierowane są one osobowo do całego składu osobowego organu, lub do jego poszczególnych członków. Ze względu na ich władczość oraz dolegliwość ich stosowanie jest ograniczone tylko do przypadków wyraźnie ustawowo wskazanych. Poza środkami o charakterze personalnym, Prezesowi Rady Ministrów przysługuje również najłagodniejszy środek nadzoru o charakterze informacyjno – doradczym przewidziany w treści art. 3 ust. 2 u.s.g. polegający na obowiązkowym uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów projektu statutu gminy liczącej ponad 300 000 mieszkańców. Należy podzielić pogląd W. Kisiela, że jedynie względy pozaprawne uzasadniają stworzenie podziału na gminy do 300 000 i powyżej 300 000 mieszkańców, gdyż jest to sprzeczne z zasadą równego traktowania gmin. Autor słusznie uważa, że taka regulacja nie zasługuje na pozytywną ocenę. Skoro wymieniony w art. 3 ust. 2 u.s.g. nadzór Prezesa Rady Ministrów nie może wykraczać

[571] D. Dudek, Komentarz do art. 148 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosak (red.), Konstytucja RP, Tom II Komentarz art. 87-243, Warszawa 2016, s. 781-782.
[572] OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.
[573] M. Masternak-Kubiak, Komentarz do art. 171 Konstytucji RP…, LEX wersja elektroniczna.

poza kryterium legalności i nie wyłącza on kontroli tego statutu przez wojewodę oraz sąd administracyjny, to nie ma żadnego uzasadnienia dla dokonania w tym miejscu wyłomu od modelu nadzoru administracyjnego nad samorządem terytorialnym, w których Prezes Rady Ministrów uprawniony jest do wkraczania w sytuacjach nadzwyczajnych. Ustalenie statutu j.s.t. nie można zaliczyć do nadzwyczajnych sytuacji[574].

Zdaniem Ł. Złakowskiego ustawodawca poprzez wprowadzenie wymogu uzgodnienia projektu statutu j.s.t. wskazuje na znaczenie, które z punktu widzenia realizacji zadań publicznych ma prawidłowa organizacja ustroju wewnętrznego dużego miasta[575]. Na etapie przedstawiania do uzgodnienia projektu statutu, o którym mowa w art. 3 ust. 2 u.s.g. wojewoda nie ingeruje rozstrzygnięciem nadzorczym, a jego rola, jako organu nadzoru, zacząć się może dopiero od momentu podjęcia przez radę gminy uchwały o przyjęciu uzgodnionego projektu statutu[576]. Ponadto obowiązek konsultowania statutu j.s.t nałożony został również na województwa w treści art. 7 ust. 1 u.s.w., albowiem ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Dzięki tej kompetencji poprzez swój jednostronny akt Prezes Rady Ministrów uzyskuje wpływ na konkretne działania j.s.t., władczo wpływa zatem na działanie organów j.s.t., co oznacza, że omawianemu środkowi nie można odmówić charakteru środka nadzoru.

Środki nadzoru o charakterze personalnym stosowane przez Prezesa Rady Ministrów są wymierzone w funkcjonowanie organów j.s.t. W. Chróścielewski i Z. Kmieciak środki personalne nazywają nadzwyczajnymi środkami nadzoru, gdyż ich zdaniem akty owe dotykają samych struktur organizacyjnych samorządu podczas gdy środki nadzoru bieżącego służą jedynie weryfikacji[577]. Nadzwyczajny charakter tych środków uwidacznia się w charakterze sankcji, która jest konsekwencją zastosowania tego środka nadzoru, jest nią ingerencja w struktury organów samorządu terytorialnego, która prowadzi do ich likwidacji (w przypadku rozwiązania) bądź zawieszenia organów samorządowych w ich działalności[578].

Ustrojowe ustawy samorządowe w ramach personalnych środków nadzoru przysługujących Prezesowi RM wyróżniają: 1) rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t. (art. 96

[574] W. Kisiel, Komentarz do art. 3 u.s.g., [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2013, s. 85.
[575] Ł. Złakowski, Komentarz do art. 3 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 22.
[576] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2009 roku, IV SA/Gl 904/08, LEX nr 533659.
[577] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1985, s. 246.
[578] E. Knosala, Prawne układy sterowania w administracji publicznej, Katowice 1998, s. 81.

ust. 1 u.s.g, art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.), 2) rozwiązanie organu wykonawczego w powiecie i województwie, zaś w gminie w której organ wykonawczy jest organem monokratycznym środek ten oznacza odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z zajmowanego stanowiska (art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w.), 3) zawieszenie organów j.s.t. oraz ustanowienie zarządu komisarycznego (art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., art. 85 u.s.w.).

Zastosowanie środków o charakterze personalnym wynika z przewidzianych prawem procedur. Ich elementem wspólnym jest wniosek konkretnego organu, który we wszystkich przypadkach stanowi czynność rozpoczynającą proces nadzorczy. Złożenie wniosku przez konkretny organ jest czynnikiem inicjującym rozpoczęcie postępowania, zatem brak wniosku powoduje niemożność zastosowania tych środków. Od oceny organu uprawnionego do wniesienia wniosku zależy czy zostanie on złożony, czy też nie[579].

Pierwszym środkiem nadzorczym przysługującym Prezesowi Rady Ministrów jest rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t. Założenia zupełności oraz skuteczności nadzoru nad samorządem terytorialnym uzasadniają regulację zarówno środków oddziaływania na rozstrzygnięcia organów j.s.t, jak również środków oddziaływania na funkcjonowanie tych organów[580]. Z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wynika zapewnienie udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, ponadto w jego treści ustawodawca stanowi, że samorząd wykonuje istotną część zadań publicznych w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Wspólnota samorządowa w praktyce sprawuje administrację publiczną przede wszystkim za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych gmin, powiatów oraz województw co wynika z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. Celem nadzoru nie może być wyłącznie usuwanie niezgodnych z prawem rezultatów działalności organów j.s.t., lecz musi być również zapewnienie ochrony przed powtarzającymi się naruszeniami prawa przez organy samorządowe, które podejmują rozstrzygnięcia w imieniu wspólnoty samorządowej. Szczególnie doniosłe konsekwencje są związane z realizacją środków personalnych polegających na rozwiązaniu rady gminy, powiatu i sejmiku województwa przez Sejm RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Skutkiem ingerencji nadzorczej jest zakończenie

[579] Tamże, s. 83.
[580] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 133.

działalności organów wybranych w bezpośrednich i powszechnych wyborach przez członków wspólnoty samorządowej[581].

Środek w postaci rozwiązania organu j.s.t. może być stosowany odrębnie wobec organu stanowiącego oraz wykonawczego, chociaż przesłanki jego zastosowania w obu sytuacjach są takie same, czyli powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw. Przy czym inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku gminy, aniżeli w odniesieniu do powiatu oraz województwa. Charakterystyczne dla tego środka nadzoru jest, że w przypadku gminy skierowany jest tylko wobec jednego organu (stanowiącego lub wykonawczego), który podlega rozwiązaniu i przestaje funkcjonować, podczas gdy drugi organ nadal istnieje i pełni swoje funkcje. Z kolei środek nadzoru zastosowany wobec rady powiatu lub sejmiku województwa skutkuje równocześnie rozwiązaniem organu wykonawczego.

Zgodnie z treścią art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., oraz art. 84 ust. 1 u.s.w. w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy, powiatu bądź sejmiku województwa Konstytucji RP lub ustaw, Sejm RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa.

W przypadku rozwiązania któregoś z wymienionych organów Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, wyznacza osobę, która w gminie do czasu wyboru rady gminy pełnić będzie funkcję tego organu, zaś w powiecie i województwie pełnić będzie funkcję rozwiązanych organów czyli stanowiącego i wykonawczego, gdyż rozwiązanie rady powiatu pociąga za sobą rozwiązanie zarządu powiatu-, zaś rozwiązanie sejmiku województwa pociąga za sobą rozwiązanie zarządu województwa. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 14 maja 2013 roku, I OSK 575/13[582] orzekł, że wezwanie do zaprzestania naruszeń nie jest „rozstrzygnięciem organu nadzorczego", o którym mowa w art. 98 ust. 1 u.s.g., ale czynnością proceduralną podejmowaną na jednym z etapów postępowania prowadzącego do wydania takiego rozstrzygnięcia.

Sejm RP uprawniony jest do wydania uchwały o rozwiązaniu rady gminy, powiatu bądź sejmiku województwa. Podejmuje ją na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zatem Sejm RP z własnej inicjatywy nie może zastosować środka w postaci rozwiązania organu j.s.t. oraz wyznaczenia osoby, która do czasu wyboru nowych organów samorządowych na miejsce odwołanych, będzie pełniła ich funkcję.

[581] Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny), ST 2001, nr 1–2, s. 111.
[582] LEX nr 1318772.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do uchwały z dnia 5 października 1994 roku, W1/94[583] poświęconej powszechnie obowiązującej wykładni niektórych przepisów ustawy o samorządzie gminnym (wówczas ustawy o samorządzie terytorialnym) stwierdził, że uchwała Sejmu RP nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, gdyż nie jest to organ nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Omawiana kompetencja Sejmu spełnia wszystkie przedmiotowe elementy definicji środka nadzoru, stanowi władcze wkroczenie w działalność innego organu[584]. W swej istocie podobna jest do instytucji odwołania lub rozwiązania organu wykonawczego j.s.t. przez Prezesa Rady Ministrów, która przez ustawodawcę została zaliczona wprost do aktów nadzoru podlegających kontroli sądów administracyjnych. Oba te instrumenty różni wyłącznie podmiot uprawniony do ich stosowania – w przypadku rozwiązania organu stanowiącego j.s.t. jest to Sejm. Warto zauważyć, że choć Sejm RP został wskazany w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, to nie został przez ustrojodawcę zaliczony do katalogu organów nadzoru nad samorządem terytorialnym określonego w art. 171 ust. 2. Zgodnie z założeniami racjonalności prawodawcy przyjąć należy, że nie stało się to przypadkowo. Na tej podstawie można stwierdzić, że wolą ustrojodawcy nie było zaliczenie omawianej instytucji do środków nadzoru nad samorządem terytorialnym, lecz raczej do grupy szczególnego rodzaju instrumentów władczych przysługujących parlamentowi[585]. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że rozwiązanie przez Sejm organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie jest środkiem nadzorczym *sensu stricto*, lecz *sui generis* środkiem represywnym i dyscyplinującym[586]. Skoro rozwiązanie przez

[583] OTK 1995, nr 2, poz. 47.

[584] P. Chmielnicki, Nadzór nad działalnością gminną [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 942; G. Jyż, Nadzór nad działalnością gminną, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 848; B. Dolnicki, Nadzór nad działalnością powiatu, [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2007, s. 554; G. Węgrzyn, Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru, ST 2007, nr 7–8, s. 56.

[585] Do takich specyficznych środków zaliczyć można również np. możliwość uchylenia przez Sejm rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego, o której mowa w art. 231 Konstytucji RP (zob. M. Radajewski, Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm, ST 2016, nr 6, s. 25).

[586] Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1995, nr 2, poz. 47. Co ważne, przedmiotowa uchwała podobnie kwalifikowała instytucję rozwiązania organu wykonawczego j.s.t. przez Prezesa Rady Ministrów. Obecne ustawodawstwo, uznaje jednak ten instrument wprost za środek nadzoru i przewiduje kontrolę sądów administracyjnych nad jego stosowaniem. W tym kontekście P. Chmielnicki postuluje ponowne przeanalizowanie przez doktrynę kwestii zaskarżalności omawianych uchwał sejmowych (zob. P. Chmielnicki, Nadzór nad działalnością gminną, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 942.

Sejm organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie jest środkiem nadzoru, oznacza to, że nie podlega kontroli sądów administracyjnych[587].

Zastosowanie środka w postaci rozwiązania rady gminy, powiatu bądź sejmiku województwa przez Sejm RP możliwe jest wyłącznie w przypadku powtarzającego się naruszania Konstytucji RP bądź ustaw. Słusznie zauważa A. Matan, że kryterium wskazane w art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., oraz art. 84 ust. 1 u.s.w. przez ustawodawcę powoduje rozliczne wątpliwości. Po pierwsze, jak wynika z literalnej wykładni przepisu - naruszenie innych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, np. umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, rozporządzenia czy też aktów prawa miejscowego, nie ma znaczenia dla stosowania omawianego przepisu. Zdaniem autora trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla przyjętego ograniczenia, zwłaszcza gdy chodzi o umowy międzynarodowe stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie ustawodawca w żaden sposób nie precyzuje co należy rozumieć przez „naruszanie" nie wskazuje na jego charakter, zakres a także częstotliwość. Zastrzega jedynie, że naruszenie ma być powtarzające się. Oznacza to, że jednorazowe naruszenie postanowień Konstytucji RP lub ustaw z całą pewnością nie stanowi podstawy do zastosowania tego środka. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, przyjęte w uchwale z dnia 5 października 1994 roku, W 1/94[588] zasługuje na akceptację albowiem korzystanie ze środków określonych w art. 96 ust 1 i 2 u.s.g., analogicznie w art. 83 u.s.p., art. 84 u.s.w. uzasadnione jest jedynie w sytuacji wielokrotnego potwierdzonego naruszenia Konstytucji RP oraz ustaw. Naruszenie musi mieć powtarzalny (wielokrotny) charakter i nosić znamiona „istotności". Stanowisko takie pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Po trzecie, art. 171 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że Sejm RP może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego jeśli organ ten rażąco narusza Konstytucję bądź ustawy. Zatem podstawą zastosowania tego środka przez Sejm RP będzie powtarzające się naruszanie przez radę gminy, powiatu i sejmik województwa Konstytucji RP czy też ustaw, ale tylko o znamionach naruszenia rażącego[589]. Zdaniem B. Adamiak za rażące w procesie stosowania prawa możemy uznać przypadki: 1) błędnego ustalenia znaczenia normy prawnej; 2) mylnego zastosowania normy prawnej; która nie obowiązuje; 3) mylnego ustalenia następstwa prawnego, przez orzeczenie następstwa, którego norma nie przewiduje; 4) błędu

[587] M. Radajewski, Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm, ST 2016, nr 6, s. 25.
[588] LEX nr 25336.
[589] A. Matan, Komentarz do art. 96 u.s.g., [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1183.

subsumcji[590]. Do „istotnych" należy zaliczyć naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał[591].

Zdaniem A. Szewca powtarzające się naruszenia Konstytucji RP bądź ustaw nie muszą wiązać się z uchwałodawczą działalnością organów j.s.t., mogą przybierać także postać działań faktycznych (np. bezprawna eksmisja lokatorów z mieszkań komunalnych), a nawet zaniechania realizacji ustawowych obowiązków (np. niepodjęcie wymaganych przez ustawy działań). Jednorazowe naruszenie Konstytucji lub ustaw nie wystarcza do zastosowania określonych w 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., oraz art. 84 ust. 1 u.s.w. sankcji prawnych. Naruszenie musi mieć powtarzający charakter i być naruszeniem prawa. Ustawodawca w treści ustaw samorządowych ani w innym akcie prawnym nie precyzuje liczby repetycji. Względy praktyczne przemawiają za poglądem, że w przypadku, gdy ich konsekwencją ma być rozwiązanie organów j.s.t., powinny one mieć miejsce co najmniej kilkakrotnie. Nie jest jednak wykluczone zastosowanie tych sankcji także w razie dwukrotnego tylko naruszenia prawa, jeżeli waga przewinień organów samorządowych jest dostatecznie duża[592].

Powyższy pogląd prezentuje M. Masternak-Kubiak, której zdaniem naruszenie musi powtarzać się, a zarazem musi być szczególnie jaskrawe - „rażące", wskazujące, że rada (sejmik) często naruszały zasadę legalności co znajdowało odzwierciedlenie m.in. w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i regionalnej izby obrachunkowej oraz w wyrokach sądu administracyjnego w przedmiotowych sprawach. Rażące i powtarzające się naruszenia Konstytucji RP czy też ustaw nie muszą wiązać się tylko z uchwałodawczą działalnością organów samorządu, gdyż mogą przybierać również postać działań faktycznych, a nawet zaniechań realizacji obowiązków ustawowych. Z przepisów ustawy zasadniczej tudzież ustaw ustrojowych stanowiących o rażącym, powtarzającym się i wielokrotnym naruszeniu Konstytucji RP lub ustaw wprawdzie nie można wnioskować w sposób wyraźny, czy zaniechanie wykonywania obowiązków i zadań przez organy stanowiące (bezczynność) można uznać za wystarczającą przesłankę ich rozwiązania. Jestem zdania, że wnioski w tej kwestii należy wyciągać z całokształtu przepisów określających zadania wszystkich szczebli

[590] B. Adamiak, Rozstrzygnięcia nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym [w:] Z. Niewiadomski., J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, (red.), Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemyśl 2000, s. 43.
[591] Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 roku, II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, nr 3, poz. 79.
[592] A. Szewc, Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia), ST 1998, nr. 6, s. 7-19.

samorządu terytorialnego. Niewykonywanie przez organ stanowiący j.s.t. zadań własnych uznanych za obowiązkowe oraz zadań zleconych stanowi naruszenie przepisów ustaw będące podstawą dla ingerencji nadzorczej Prezesa Rady Ministrów w omawianym trybie[593].

Podjęcie przez Sejm RP uchwały o rozwiązaniu organu stanowiącego powiatu lub województwa skutkuje *ex lege* rozwiązaniem także organów wykonawczych. Należy podkreślić, że skutek ten nie następuje w przypadku rozwiązania organu stanowiącego gminy. Ponieważ uchwała Sejmu RP jest środkiem ostatecznym, uznać należy, że gdy uchwała nie stanowi inaczej, rozwiązanie organów samorządu następuje z datą podjęcia uchwały. Organy tracą wówczas legitymację prawną do wykonywania swoich funkcji, a powierzone im zadania powinna niezwłocznie przejąć osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów[594]. W przypadku powiatu i województwa zatem „zastępstwo" dotyczyć będzie obu organów, natomiast w gminie jedynie rady gminy która została rozwiązana[595]. Osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów „na zastępstwo" nie musi być pracownikiem samorządowym[596], wypełniając jednak swoją rolę realizować ona będzie wszystkie zadania, korzystać z kompetencji przynależnych dotychczas rozwiązanym organom[597]. Osoba taka swoje obowiązki przyjmuje z chwilą powołania, a wykonuje je do czasu wyboru nowych organów[598].

Każda osoba „zastępująca" organy j.s.t. jednostek samorządu terytorialnego, czyli zarówno osoba pełniąca funkcje danego organu, jak również komisarz rządowy przejmuje wszystkie kompetencje „zastępowanych" organów, a zatem również przysługujące zastępowanemu organowi kompetencje prawotwórcze, zaś akty prawotwórcze stanowione przez te organy podlegają nadzorowi sprawowanemu w normalnym trybie nadzorczym [599].

Jak zauważa D. Dąbek, w treści ustrojowych ustaw samorządowych brak jest regulacji prawnej dotyczącej formy w jakiej powinno być stanowione prawo przez osobę wyznaczoną do pełnienia funkcji rozwiązanej rady (sejmiku). Właściwym byłoby pozostanie przy ogólnym określeniu - „akty prawa miejscowego" bowiem termin „uchwała" zarezerwowany jest raczej dla organów kolegialnych. W odniesieniu natomiast do procedury podejmowania tych aktów to należałoby stosować zasady dotyczące działalności uchwałodawczej rady (sejmiku), a więc

[593] M. Masternak-Kubiak, Komentarz do art. 171 Konstytucji RP …, LEX wersja elektroniczna.
[594] G. Węgrzyn, Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru, ST 2007, nr 7-8, s. 55-69.
[595] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2003, s. 300; podobnie Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2002, s. 188-189.
[596] P. Czechowski (red.), A. Jaroszyński, S. Piątek, Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem, Warszawa 1997, s. 218.
[597] Z. Leoński, Nadzór nad działalnością gminy, Warszawa 1991, s. 59.
[598] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2007 roku, I SA/Gd/24/07, LEX nr 297017.
[599] R. Lewicka, Odpowiedzialność niemajątkowa organów administracji publicznej za nieprawidłową realizację kompetencji prawotwórczych, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2009, nr 1, s. 89.

w szczególności przepisy dotyczące opiniowania aktów przez podmioty zewnętrzne, ich podpisywania i publikowania[600].

Rozwiązanie rady gminy, powiatu, czy też sejmiku województwa jest podstawą do przeprowadzenia przedterminowych wyborów zgodnie z treścią art. 372 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy[601]. W przypadku konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów danej rady (sejmiku) przed upływem kadencji lub wyboru nowej rady (sejmiku) z przyczyn określonych w ustawach, wybory zarządza się i przeprowadza w ciągu 90 dni od daty wystąpienia przyczyny zarządzenia wyborów przedterminowych lub nowych[602].

Kolejny środek o charakterze personalnym do zastosowania którego kompetentnym jest Prezes Rady Ministrów to możliwość odwołania wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) zaś w powiecie oraz województwie samorządowym rozwiązania zarządu[603] w sytuacji, gdy organ j.s.t. dopuszcza się powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw. Rozwiązanie (odwołanie) organu wykonawczego j.s.t. należy uznać za rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru, może ono podlegać zaskarżeniu przez j.s.t. do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Użycie tego środka nadzoru musi zostać poprzedzone postępowaniem „sanacyjnym" w ramach którego wojewoda wzywa wójta (odpowiednio zarząd powiatu/województwa) do zaprzestania naruszeń. Dopiero gdy wezwanie nie odnosi skutku, wojewoda występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta (zarządu powiatu/województwa). Jak zauważa A. Matan, jeżeli wojewoda nie wystąpi z żądaniem zaprzestania naruszeń prawa, to zarówno jego wniosek do Prezesa Rady Ministrów, jak i ewentualne odwołanie wójta (zarządu powiatu/województwa) traktować należy jako wadliwe, gdyż w pierwszym przypadku Prezes Rady Ministrów nie powinien podejmować żadnych czynności zmierzających do odwołania, natomiast w drugim - środek nadzoru musi zostać uznany za podjęty z istotnym naruszeniem normy prawnej zawartej w treści art. 96 ust. 2 u.s.g. zd. 1[604], art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w. Uznać zatem należy, że elementem warunkującym rozpoczęcie całej procedury jest wniosek składany przez wojewodę.

[600] D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 260.
[601] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 754.
[602] S. J. Jaworski, Komentarz do art. 372 Kodeksu wyborczego, [w:] K.W. Czaplicki., B. Dauter, S.J. Jaworski., A. Kisielewicz., F. Rymarz (red.), Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014, s. 733.
[603] J. Filipek, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. I, Kraków 1995, s. 175.
[604] A. Matan, Komentarz do art. 96 u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2016, s. 1186.

W doktrynie wskazuje się, że wezwanie do zaprzestania naruszeń, wydane na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., oraz art. 84 ust. 2 u.s.w. ma charakter uzupełniający, a jego celem jest wskazanie wójtowi (zarządowi powiatu/województwa), które z jego działań były wadliwe. Posiada ono cechy czynności mobilizującej oraz dyscyplinującej wójta (zarząd), warunkującej zastosowanie rozstrzygnięcia nadzorczego *sensu stricto* w postaci odwołania wójta (rozwiązania zarządu powiatu i województwa), jednakże samo w swej istocie nie rodzi skutków prawnych przypisanych rozstrzygnięciu nadzorczemu. Ponadto, wezwanie wojewody nie przesądza jeszcze, że wystąpi on do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie wójta (zarządu). Wskazuje jedynie, że taki zamiar leży po stronie organu nadzoru. Zdaniem T. Wosia wezwanie określone w art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., oraz art. 84 ust. 2 u.s.w. stanowi wypełnienie przesłanki proceduralnej wymaganej dla skuteczności dalszych czynności postępowania nadzorczego. Służy zakwestionowaniu przez uprawniony podmiot określonego działania organu administracji publicznej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem. Celem wezwania jest stworzenie dodatkowych możliwości autokontroli własnego działania przez wzywany organ, który dokonał czynności podlegających zakwestionowaniu[605].

Zdaniem R. Lewickiej celowościowa wykładnia art. 96 ust. 2 u.s.g. (art. 83 ust. 2 u.s.p., oraz art. 84 ust. 2 u.s.w.) wskazuje, iż wystarczające, dla wystąpienia z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta, jest jednokrotne naruszenie ustawy lub Konstytucji następujące po wezwaniu do zaprzestania naruszania Konstytucji i ustaw (...) Naruszenie, którego organ wykonawczy dopuszcza się po wezwaniu, powinno być tożsame bądź podobne do naruszeń, których wezwanie dotyczyło[606]. Odmienne stanowisko prezentuje NSA w wyroku z dnia 10 listopada 2006 roku, II SA/Wa 1260/06[607] który orzekł, że wykazanie jednorazowego naruszenia ustaw czy też Konstytucji, po wezwaniach wojewody do zaprzestania naruszeń, nie wystarcza do zastosowania określonych w art. 96 ust. 2 u.s.g. (analogicznie art. 83 ust. 2 u.s.p., oraz art. 84 ust. 2 u.s.w.) sankcji prawnych. Mimo że ustawodawca nie precyzuje liczby repetycji, to jednak w przypadku gdy ma być odwołany organ wykonawczy gminy (powiatu, województwa samorządowego), powinno to mieć miejsce kilkakrotnie.

W mojej ocenie stanowisko NSA uznać należy za słuszne, bowiem tak restrykcyjny środek nadzoru jakim jest odwołanie wójta w gminie lub rozwiązanie organu wykonawczego

[605] T. Woś [w:] T. Woś (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 351.
[606] R. Lewicka, Odpowiedzialność niemajątkowa organów administracji publicznej za nieprawidłową realizację kompetencji prawotwórczych, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2009, nr 1, s. 93.
[607] LEX nr 214225.

w powiecie i województwie samorządowym nie może mieć zastosowania w przypadku jednokrotnego naruszenia przepisów prawa.

Rozwiązanie (odwołanie) organu wykonawczego odbywa się dwuetapowo. W pierwszym etapie jeżeli naruszeń Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent miasta) w gminie, wojewoda zwraca się do niego o zaprzestanie ich dokonywania[608]. Wobec braku rozgraniczeń w treści art. 96 ust. 2 u.s.g. należy przyjąć, że wojewoda, wytykając wójtowi konkretne naruszenia Konstytucji RP lub ustaw, ma prawo wezwać go do zaprzestania jedynie tych naruszeń pod rygorem utraty mandatu, jak również ma prawo - zwróciwszy uwagę, że czynów tych wójt dopuścił się już więcej niż raz - wezwać go do zaprzestania naruszania Konstytucji RP czy ustaw w ogóle, również pod rygorem utraty mandatu. W zależności od treści wezwania można potem ocenić, czy wywarło ono skutek, czy nie[609]. Jeśli naruszeń dokonuje zarząd powiatu lub zarząd województwa, wojewoda wzywa radę powiatu lub sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków wobec własnych zarządów w celu przeciwdziałania dalszym naruszeniom. B. Dolnicki uważa, że pomimo tego, iż ustawodawca nie określa procedury postępowania w tym zakresie, to domniemywać należy, że w pierwszej kolejności rada powiatu lub sejmik skieruje stosowne dyrektywy do swojego zarządu[610]. Przez wspomniane niezbędne środki należy rozumieć wezwanie do dokonania zmian w składzie osobowym zarządów, co może mieć wpływ na zaprzestanie dokonywania naruszeń[611]. Niezastosowanie się do wezwania wojewody skutkuje zwróceniem się do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) gminy lub rozwiązanie zarządu powiatu bądź województwa. Po dokonaniu aktu rozwiązania (odwołania) organu wykonawczego, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w gminie lub powołania nowego zarządu w powiecie i województwie będzie pełniła funkcje danego organu realizując przynależne mu przepisami prawa zadania i kompetencje. W przypadku gminy osoba wyznaczona „zastępuje" wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do czasu wyboru nowego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jednak do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g. w przedmiocie odwołania z funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), osoba pełniąca jego

[608] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego…., s. 300-301.
[609] S. Płażek, Wpływ aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym na stosunki pracy, PPP 2007, nr 5, s. 13.
[610] B. Dolnicki, Komentarz do art. 85 u.s.w., [w:] B. Dolnicki, (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, s, 621, B. Dolnicki, Komentarz do art. 84 u.s.p., [w:] B. Dolnicki, (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2007, s. 555.
[611] W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003 s. 269.

funkcje nie jest uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych[612]. Natomiast jeżeli chodzi o zarząd powiatu lub województwa, „zastępstwo" wykonywane będzie do czasu wyboru nowego zarządu przez radę powiatu bądź sejmik województwa[613].

W razie wydania przez Prezesa Rady Ministrów rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie odwołania zarządu powiatu (województwa) organem uprawnionym do wniesienia skargi jest *de lege lata* wyłącznie organ uchwałodawczy[614], natomiast w przypadku odwołania wójta „uprawnienie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w art. 96 ust. 2 u.s.g., ma wyłącznie gmina, a wobec tego inne podmioty nie mogą wnieść skargi z powołaniem się na to, że mają w tym interes prawny[615]. W tym przypadku legitymacja do wniesienia skargi wynika wyłącznie z art. 98 ust. 3 u.s.g, a przepis art. 50 § 1 ustawy z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[616] nie ma zastosowania. Legitymacji do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie można wyprowadzić także z przepisu art. 28 k.p.a."[617].

Środek nadzoru przewidziany w art. 96 ust. 2 u.s.g. (analogicznie art. 83 ust. 2 u.s.p., oraz art. 84 ust. 2 u.s.w.) ma charakter represyjny, zewnętrzny a przesłanki jego zastosowania są tożsame z przesłankami dotyczącymi rozwiązania rady gminy. Możliwość zastosowania tego środka oparta została zgodnie z ogólnymi założeniami nadzoru na kryterium legalności, dlatego też skorzystanie z niego uzależnione jest od tego, organ wykonawczy j.s.t. dopuścił się powtarzającego się naruszenia Konstytucji bądź ustaw.

Co prawda ustawodawca w treści art. 96 ust. 2 u.s.g. (analogicznie art. 83 ust. 2 u.s.p., oraz art. 84 ust. 2 u.s.w.) przewiduje możliwość odwołania wójta (zarządu powiatu lub województwa), gdy dopuszcza się on powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw, to jednak wójt będący monokratycznym organem wykonawczym gminy, wobec którego zachodzą przesłanki zastosowania tymczasowego aresztowania, może nie spełniać przesłanek zastosowania tego personalnego środka nadzoru. W sytuacji bowiem jednokrotnego naruszenia prawa odwołanie wójta przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody jest prawnie niedopuszczalne. Art. 96 ust. 2 u.s.g. wymaga bowiem, aby naruszenie prawa przybrało cechę

[612] Wyrok WSA z dnia 5 maja 2007 r., I SA/Gd 24/07, Lex nr 297017.
[613] W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce…, s. 269-270.
[614] M. Chlipała, Skarga na akty nadzoru dotyczące samorządu terytorialnego, PPP 2008, nr 4, s. 81-94.
[615] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 października 2013 roku, II OSK 2691/13, LEX nr 1435119.
[616] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302.
[617] Postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2013 roku, II OZ 314/13, LEX nr 1320753.

powtarzającego się naruszenia, a ponadto musi ono dotyczyć Konstytucji lub ustaw a nie prawa w ogóle[618].

W orzecznictwie oraz doktrynie nie ma zgodności , czy naruszenia jakich dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydenta miasta) mają dotyczyć bądź pozostawać w związku z pełnieniem tej funkcji, czy też mogą być to naruszenia których dopuścił się on jako osoba fizyczna[619]. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 1 czerwca 2005 roku, II SA/Wa 211/05[620] orzekł, że naruszenie przez wójta gminy przepisu art. 24h u.s.g. zgodnie z którym jest on zobowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, nie jest tożsame i nie stanowi naruszenia prawa przez gminę, uzasadniającego skorzystanie przez organ nadzoru z uprawnień przewidzianych w 85 u.s.g., w tym do odwołania wójta na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g. W ocenie sądu : „jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję" Dotyczy to wyłącznie sytuacji, w której wójt jako organ wykonawczy gminy w ramach działalności gminnej realizuje zadania publiczne w sposób niezgodny z prawem. Natomiast NSA w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 roku, II OSK 1255/05[621] rozpatrując skargę kasacyjną od w/w wyroku WSA orzekł, że wójt gminy jest zobowiązany do przestrzegania prawa (ustaw), niezależnie od tego czy działa jako organ gminy, czy też osoba fizyczna, która z racji pełnienia urzędu ma szczególne obowiązki, w tym obowiązek ujawnienia majątku. Niewywiązanie się z tego obowiązku przez wójta gminy nie może być traktowane w kategoriach niewywiązania się z obowiązków prawem nałożonych każdej innej osoby fizycznej niepełniącej takiej funkcji. Wójt, sprawując funkcję publiczną podlega ograniczeniom wynikającym z szeregu ustaw, w tym przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[622] oraz przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej[623]. Rozgraniczenie działalności wójta gminy podejmującego działania w charakterze organu gminy od innych jego działań w płaszczyźnie obowiązków publicznoprawnych, w tym obowiązku złożenia stosownego

[618] M. Jerominek, Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2007, nr 2, s. 66-83.
[619] M. Gurdek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, s. 258.
[620] LEX nr 186623.
[621] LEX nr 196485.
[622] T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1393.
[623] T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1330.

oświadczenia o stanie majątkowym, jest w praktyce trudne, a z punktu widzenia celu antykorupcyjnego przepisów u.s.g. traci na znaczeniu. Jeżeli tak, to upada argument, że wójt gminy odmawiając złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na zasadach określonych w stosownych przepisach prawa działa wyłącznie jako osoba fizyczna a nie osoba publiczna pełniąca funkcję organu wykonawczego gminy. W tej sytuacji przewidziane przepisami u.s.g. sankcje za niedotrzymanie obowiązku - utrata wynagrodzenia, odpowiedzialność karna nie wykluczają możliwości, a nawet obowiązku, zastosowania środka nadzoru z art. 96 ust. 2 u.s.g., o ile spełnione zostaną przesłanki tam określone. Powtarzające się naruszanie przez osobę obsadzającą urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego o treści określonej przepisami art. 24h u.s.g. może stanowić podstawę do sięgnięcia przez właściwy organ do środka nadzoru w postaci odwołania z funkcji.

Odmienne zdanie prezentuje A. Rzetecka-Gil która uważa, że obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego w przypadku wójta związany jest co oczywiste z byciem osobą publiczną oraz pełnieniem funkcji organu wykonawczego gminy. Ta okoliczność nie powoduje jednak sama w sobie, że realizacja tego obowiązku stanowi działanie organu wykonawczego gminy. Przy takiej konstrukcji należałoby dojść do niemożliwego do zaaprobowania wniosku, że wójt składa "swoje" oświadczenie majątkowe w imieniu gminy "na konto" gminy. (…) Zawsze jednak będzie to obowiązek, choć nierozerwalnie związany z pełnieniem funkcji publicznej, w szczególności funkcji członka organu czy samego organu - o charakterze osobistym. Bowiem podmiot objęty tym obowiązkiem składa oświadczenie dotyczące swojej sfery prywatnej, czyli wykazuje składniki swojego (jak również wspólnego z małżonkiem) majątku. Jeśli więc, jak podnosi NSA, "działa jako osoba publiczna, pełniąca funkcję organu wykonawczego", to w tym jedynie sensie, że z faktu bycia taką osobą wywodzi się obowiązek złożenia oświadczenia. Natomiast w żaden sposób fakt ten nie przesądza o tym, że czynność złożenia oświadczenia majątkowego jest działaniem wójta jako organu wykonawczego gminy. Obowiązek ten wójt realizuje jako osoba fizyczna. Wójt bowiem będąc organem gminy nie traci tym samym swojej osobowości jako osoba fizyczna i w takiej właśnie roli występuje realizując obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego.· Skoro więc obowiązek ten realizuje nie jako organ gminy, nie może naruszyć art. 96 ust. 2 u.s.g. Autorka zwraca uwagę, że przepis art. 96 ust. 2 ma swoje odpowiedniki w art. 83 ust. 2 u.s.p i art. 84 ust. 2 u.s.w. gdzie organem wykonawczym jest odpowiednio zarząd powiatu i zarząd województwa; „czy niezłożenie oświadczenia majątkowego przez jednego z członków zarządu również powinno skutkować odwołaniem zarządu jako organu?; czy byłoby to naruszenie ustawy przez zarząd?”; na tym przykładzie zdaniem A. Rzeteckiej-Gil widać wadliwość rozumowania NSA; że w sytuacji

obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych nie sposób nie dostrzec oddzielenia organu od jego substratu osobowego"[624].

W mojej ocenie, nie można rozgraniczać jak twierdzi A. Rzetecka-Gil organu od jego substratu osobowego. Personalne środki nadzorcze mają charakter nadzwyczajny, stosowane są bardzo rzadko, dlatego zdaniem K. Jaroszyńskiego mają szerszy zakres przedmiotowy, którego nie można ograniczyć do aktów objętych kompetencjami nadzorczymi wojewody i rio (uchwał bądź zarządzeń) obejmuje on także inne czynności prawne i faktyczne podejmowane zarówno w sferze prawa administracyjnego i cywilnego[625].

Podzielając pogląd K. Jaroszyńskiego należy stwierdzić, że co prawda niezgodne z prawem działanie starosty czy marszałka nie daje podstaw do rozwiązania zarządu w trybie art. 83 ust. 2 u.s.p., oraz art. 84 ust. 2 u.s.w., gdyż jedynym środkiem jaki w tej sytuacji zastosować może rada powiatu lub sejmik województwa jest odwołanie starosty bądź marszałka dokonane przez organ stanowiący na mocy art. 31 ust. 1 u.s.p. oraz art. 37. ust. 1 u.s.w. zgodnie z którymi odwołanie starosty powiatu, bądź marszałka województwa nastąpić może z każdej innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium. Nie oznacza to jednak, że zarząd w przypadku naruszeń Konstytucji i ustaw przez starostę bądź marszałka nie zostanie rozwiązany. Bowiem odwołanie przewodniczących zarządu chociaż następuje w innym trybie niż art. 83 ust. 2 u.s.p., oraz art. 84 ust. 2 u.s.w. to z uwagi na zasadę autorskiego zarządu (zgodnie z którą odwołanie starosty w powiecie, a marszałka w województwie jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu) skutkować będzie w konsekwencji odwołaniem całego kolegialnego organu[626].

Ostatnim z grupy środków nadzoru o charakterze personalnych przynależnych Prezesowi Rady Ministrów jest zawieszenie organów danej j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego. Jak wynika z treści art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., oraz art. 85 u.s.w, w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, powiatu bądź województwa Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, może zawiesić organy gminy (powiatu, województwa) i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru nowych organów poszczególnych j.s.t. na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów

[624] Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2006 roku, II OSK 1255/05, ST 2008, nr 9, s. 78.
[625] K. Jaroszyński, Komentarz do art. 96 u.s.g. [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 771.
[626] M. Gurdek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego…, s. 266-267.

organom gminy (powiatu, województwa) i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji danej jednostki samorządowej[627]. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, złożony za pośrednictwem ministra właściwego ds. administracji publicznej, powołany komisarz przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów j.s.t. z dniem powołania.

Środek ten stosowany jest w odniesieniu do organów uchwałodawczych oraz wykonawczych j.s.t., Zawieszenie organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego nie musi oznaczać, że ich byt prawny został definitywnie zakończony. Jak zauważa B. Dolnicki, można wyobrazić sobie sytuację kiedy organy zostaną zawieszone w takim momencie, że upływ dwuletniego terminu przypadnie przed końcem kadencji zawieszonego organu. Wówczas, organy działać mogą dalej, aż do momentu wyboru nowych organów. Rozwiązanie choć jedynie teoretycznie to jest możliwe do wystąpienia. Słusznie zauważa B. Dolnicki, że nie jest to trafne rozwiązanie, gdyż trudno zakładać, iż w trakcie okresu zawieszenia poprawie ulegnie skuteczność działania zawieszonego organu [628].

Dwuletni termin ma charakter maksymalny, oznacza to, że istnieje możliwość wyznaczenia krótszego terminu. Zdaniem A. Szewca: „nie jest jasne czy Prezes RM może dokonać skrócenia ustalonego terminu" choć należy zgodzić się ze stawianą przez autora tezą, że na przyjęcie takiego rozwiązania pozwalają: cele zarządu komisarycznego, respektowanie zasady samorządności oraz względy pragmatyczne[629].

Zawieszenie organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego musi być poprzedzone przeprowadzeniem czynności o charakterze sanacyjnym. Postępowanie to składa się z dwóch etapów: przedstawienie zarzutów organowi j.s.t., a następnie wezwanie organu do przedstawienia programu naprawczego mającego na celu poprawę sytuacji[630]. Ustawodawca uzależnił zastosowanie omawianego środka nadzoru od łącznego spełnienia dwóch przesłanek, pierwszą jest przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu, drugą brak nadziei na szybką poprawę takiego stanu rzeczy[631]. Łączne

[627] Zdaniem J. Zimmermanna przedstawienie zarzutów oraz samo wezwanie uznać należy za oddzielne środki nadzorcze, zob. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 342.
[628] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 2015, nr 3, s. 71.
[629] A. Szewc, Komentarz do art. 85 u.s.w., [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2008, s. 582-583.
[630] G. Jyż, Komentarz do art. 97 u.s.g, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2005, s. 580.
[631] A. Matan, Komentarz do art. 97 u.s.g.[w:] B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2016, s. 1188-1189, także: B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru …., ST 2015, nr 3, s. 71, także: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 363-364.

zaistnienie obu przesłanek stanowi element wstępny dla całej procedury[632]. Dalszym stadium procedury nadzorczej w zakresie omawianego środka nadzoru jest powołanie przez Prezesa Rady Ministrów komisarza rządowego na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego ds. administracji publicznej.

Zdaniem B. Dolnickiego treść art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., oraz art. 85 u.s.w. jest lakoniczna i ogólnikowa. Ustawodawca nie wskazuje, która z czynności: przedstawienie zarzutów czy zaprezentowanie programu naprawczego powinna nastąpić wcześniej. Logicznym jest, że najpierw dochodzi do przedstawienia zarzutów, a następnie do zastosowania środka represyjnego. Po przedstawieniu zarzutów oczekuje się na odpowiedź, którą ma być program naprawczy poprawiający sytuację danej j.s.t. Ponadto, nie została wyraźnie określona forma oraz tryb przedstawiania zarzutów, a także sposób przedkładania programu poprawy sytuacji. Brak jest również określenia terminów do dokonania poszczególnych czynności, a zwrot „niezwłocznie" niewiele w tej materii wyjaśnia[633].

Przyjęte przez ustawodawcę kryterium umożliwiające zastosowanie tego środka nadzoru budzi w doktrynie wiele wątpliwości z dwóch względów. Po pierwsze jak zauważa W. Kisiel użycie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych „stan nierokujący szybkiej poprawy" oraz „przedłużający się brak skuteczności", pozostawia organowi nadzoru relatywnie szerokie możliwości interpretacyjne, co może przeradzać się w praktyce w swobodne uznanie. Po drugie, kryterium to odnosi się nie tyle do legalności działania organów j.s.t., czego wymaga art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, lecz do skuteczności działania tychże organów, zatem do aspektów celowościowych[634]. Nie chodzi o zapewnienie działania zgodnego z prawem, ale działania skutecznego[635]. W ocenie większości przedstawicieli doktryny[636] realizacja przedstawionych przesłanek nie ma nic wspólnego z zapewnieniem działania zgodnego z prawem. Stosowanie tych przesłanek wskazuje na konieczność odwołania się do kryteriów celowościowych, co jest sprzeczne z treścią art. 171 Konstytucji RP dopuszczającego jedynie kryterium legalności przy sprawowaniu nadzoru. Zdaniem M. Stahl o zastosowaniu tego środka

[632] B. Gebel, Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] M. Ofiarska (red.), J. Ciapała (red.), Zarys prawa samorządu terytorialnego, Poznań 2001, s. 336.
[633] B. Dolnicki, Komentarz do art. 85 u.s.w., [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa Komentarz, Warszawa 2012, s. 623.
[634] W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 271.
[635] Z. Leoński, Nadzór nad działalnością gminy, Warszawa 1991, s. 60.
[636] W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego…, s. 271; także: B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 415; także: G. Jyż [w:] A. Szewc (red.), G. Jyż (red.), Z. Pławecki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2005, s. 578-581.

w istocie decydują kryteria celowościowe, choć zawsze wiąże się to z naruszeniem prawa[637]. Podobnie uważa M. Kruszewska-Gagoś, zdaniem której, instytucja zawieszenia organów j.s.t. oraz wprowadzenia zarządu komisarycznego nie dotyczy naruszenia prawa, lecz pracy organów. Kryteria zastosowania tego środka mają charakter celowościowy, odwołują się do oceny skuteczności, operatywności realizowania zadań publicznych. Instrument nadzorczy, w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego odbiega od konstytucyjnego kryterium legalności, gdyż podstawową przesłanką jego zastosowania jest punktacja skuteczności realizacji zadań publicznych. Niemniej jednak powinna się ona mieścić w ramach kryterium legalności[638]. W doktrynie prezentowany jest również pogląd odmienny, że w omawianej regulacji nie ma kryteriów celowościowych, gdyż regulacja odpowiada przepisom prawa i nie ma podstaw aby jej nie stosować[639].

Wątpliwości budzi także stosowanie przez ustawodawcę w ramach tego samego przepisu w każdej z ustrojowych ustaw samorządowych dwóch zwrotów: „zarząd komisaryczny" oraz „komisarz rządowy" bez określenia ich wzajemnych relacji. Zdaniem B. Dolnickiego „zarząd komisaryczny" interpretować należy jako samą instytucję prawną, czyli czynność zarządzania, natomiast „komisarz rządowy" oznacza konkretną osobę, która jest upoważniona do wykonywania owego zarządu. Zatem „zarząd komisaryczny oznacza przymusowe wykonywanie wszystkich zadań i kompetencji organów j.s.t. przez komisarza rządowego"[640].

Prezes Rady Ministrów badając i oceniając czy występują przesłanki określone w art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., oraz art. 85 u.s.w. musi brać pod uwagę jakie zagrożenia stoją przed funkcjonowaniem j.s.t. Czy istnieje obawa, że j.s.t. w niedalekiej przyszłości może nie zrealizować swoich zadań, czy personalnie dany zespół osób kierujących j.s.t. jest w stanie podołać temu, aby widoczne zagrożenie usunąć[641]. Prezes Rady Ministrów podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego związany jest regułami postępowania administracyjnego, które określają jego obowiązki.. Jest on zobowiązany do przestrzegania zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), do należytego, wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych oraz

[637] M. Stahl, Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 464.
[638] M. Kruszewska-Gagoś, Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2014, nr 1, s. 85.
[639] J. Niczyporuk, J. Szreniawski, Nadzór nad samorządem, [w:] E. J. Nowacka (red.), Ustrój administracji publicznej, Warszawa 2000, s. 162.
[640] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 413.
[641] Wyrok WSA w Warszawie z dnia z dnia 20 czerwca 2007 roku, II SA/Wa 693/07, LEX nr 341085.

prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.). Podstawową przesłankę podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów j.s.t. i ustanowieniu zarządu komisarycznego stanowi brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, który jest konsekwencją naruszania prawa i płynących z niego obowiązków przez organy j.s.t.[642].

Sensowność przyjętego przez ustawodawcę w treści art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., oraz art. 85 u.s.w. rozwiązania sprowadza się do tego, że organ nadzoru dopiero w ostateczności decyduje się na zastosowanie omawianego środka. W pierwszej kolejności następuje przestawienie zarzutów i oczekiwanie, czy nastąpi poprawa sytuacji po wdrożeniu postępowania naprawczego, czy też nie. Następnie przy braku pozytywnych sygnałów Prezes Rady Ministrów stosuje omawiany środek nadzoru. Przyjęty przez ustawodawcę zwrot „organ może" jest tutaj niewłaściwy, ponieważ dbając o przestrzeganie prawa organ nadzoru nie tylko może, lecz jest zobowiązany do zastosowania omawianego środka[643].

Wprowadzony w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego do j.s.t. komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji z dniem powołania[644]. Przedwczesne powołanie komisarza rządowego nie uzasadnia podjęcia przez niego czynności przed uprawomocnieniem się rozstrzygnięcia nadzorczego i nie czyni go stroną postępowania sądowego uruchomionego skargą gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze[645].

W przypadku bezprawnej ingerencji ze strony organu nadzorczego, j.s.t. może skorzystać z drogi sądowej poprzez wniesienie skargi do sądu na zastosowany środek nadzoru w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Niedochowanie tego terminu powoduje utratę prawa do zaskarżenia, a kwestionowane rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne[646]. Rozstrzygnięcie podlega wykonaniu dopiero z dniem jego uprawomocnienia się[647].

W przypadku rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów gminy, do występowania ze skargą do sądu administracyjnego w imieniu gminy uprawniona jest zarówno

[642] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 roku, II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.
[643] K. Sikora, Samodzielność gminy …., s. 213.
[644] J. Kastelik, Organy nadzoru nad działalnością związku komunalnego, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2008, nr 1, s. 48-81.
[645] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2009 roku, II OSK 1786/09 LEX nr 589043.
[646] K. Sikora, Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej, Studia Iuridica Lublinensia 2004, nr 3, s. 208.
[647] Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., II SA 1331/00, OSP z 2000 r., nr 9, poz. 136, sąd zwrócił uwagę, iż żadne przepisy ustaw samorządowych nie dają podstaw do nadawania rozstrzygnięciom nadzorczym rygoru natychmiastowej wykonalności.

rada gminy, jak również wójt gminy, jeśli organy te podejmą stosowną uchwałę bądź zarządzenie o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego[648].

Zgodzić się należy ze stanowiskiem B. Jaworskiej – Dębskiej „rozwiązanie rady (...) jest środkiem definitywnym, podczas gdy zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego z założenia ma charakter czasowy. A zatem środek taki powinien być użyty w sytuacji, gdy istniejący stan rzeczy stanowiący przesłankę jego zastosowania ma charakter przejściowy, gdy występują szansę na jego zmianę. Zastosowanie tego środka może nastąpić po uprzednim uruchomieniu programu naprawczego"[649].

Samodzielność j.s.t. nie jest wartością absolutną, jest to samodzielność określona jako "samodzielność w ramach prawa" lub "samodzielność w ramach nadzoru"[650]. Organy j.s.t. są organami władzy publicznej zatem wykonując zadania publiczne kierować się powinny prawem, a także interesem publicznym wyrażającym się w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych. Organ nadzoru dostrzegając naruszenia prawa a także inne okoliczności potwierdzające „przedłużający się i nie rokujący nadziei na szybką poprawę brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych" zobowiązany jest podjąć działania zabezpieczające wykonywanie zadań publicznych przez j.s.t. Ocena braku skuteczności dokonywana przez organ nadzoru obejmuje wszelkie działania organów j.s.t., w tym te, które związane są z obrotem majątkiem i dokonywane są z naruszeniem przepisów regulujących gospodarowanie majątkiem publicznym.

W zakresie ustanowienia zarządu komisarycznego szczególne kompetencje Prezesa Rady Ministrów wynikają również z ustawy z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym[651]. Art. 12 u.r.i.o. stanowi, że jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić (powołać na wniosek wojewody) w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Z dniem powołania przejmuje on wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów j.s.t. ustaje

[648] Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 roku, II OSK 1414/13, LEX nr 1438667.
[649] Glosa do wyroku NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, ZNSA 2011, nr 2, s. 150-159.
[650] Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 roku, II OSK 135/13, LEX nr 1340168.
[651] T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.

z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

Dokonując analizy pozycji Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru należy podkreślić, że ustrojodawca wyposażył Prezesa RM w środki nadzoru o niezmiernie dużej sile oddziaływania na działalność j.s.t. Są to środki o charakterze personalnym mające bardzo dotkliwe skutki, decydują bowiem w ostateczności o prawnych granicach samodzielności przysługującej j.s.t. Ze względu na swój charakter, ich zastosowanie jest możliwe wyłącznie w sytuacjach wskazanych w ustawach, ponadto ich przynależność do Prezesa Rady Ministrów wynika również ze szczególnej, pozycji jaką zajmuję ten organ w systemie organów państwa.

3.4. Wojewoda jako podstawowy organ nadzoru

Wojewoda jest terenowym organem administracji rządowej. Normatywny zakres jego funkcjonowania determinuje art. 152 ust. 1 Konstytucji RP który stanowi, że przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda, a także art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, który wskazuje, że wojewoda oprócz Prezesa Rady Ministrów i regionalnych izb obrachunkowych jest organem sprawującym nadzór nad j.s.t.[652]. Ponadto pozycję prawną wojewody reguluje ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[653]. Należy on do zamkniętego konstytucyjnego katalogu organów nadzoru (art. 171 Konstytucji RP, art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w., oraz art. 3 ust. 4 i art. 12 u.w.a.r.w.).

Wojewodę uznać należy za najważniejszy organ nadzoru ogólnego sprawowanego nad działalnością j.s.t.[654]. Z regulacji art. 86 u.s.g.(art. 76 ust.1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w.) oraz art. 12 u.w.a.r.w. wynika, iż wojewoda jest organem nadzoru we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów ani rio. Ustrojodawca wskazując zamknięty katalog organów nadzoru nie tworzy generalnej podstawy prawnej do ingerowania w działalność komunalną, bowiem ingerencja taka może być dokonywana wyłącznie na podstawie szczególnej normy kompetencyjnej wskazanej w ustawie określającej organ

[652] L. Bielecki, Terenowe organy administracji rządowej, [w:] L. Bielecki (red.), P. Ruczkowski (red.), Ustrojowe prawo administracyjne, Warszawa 2011, s.146; M. Mazuryk, Realizacja postanowień art. 171 Konstytucji RP z 1997 r. w ustawodawstwie i orzecznictwie, [w:] J. Parchomiuk (red.), B. Ulijasz (red.), E. Kruk (red.), Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Materiały konferencyjne, Warszawa 2009, s. 309–317.
[653] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234.
[654] M. Mazuryk, Wojewoda, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.), Administracja publiczna, t. II Ustrój administracji państwowej terenowej, Warszawa 2012, s. 23.

nadzoru, środek i przesłanki jego zastosowania. Kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów ustawodawca wylicza enumeratywnie, to oznacza że w pozostałych przypadkach właściwy jest wojewoda lub rio. W tym natomiast przypadku kryterium rozgraniczającym kompetencje wojewody i rio jest pojęcie „skrawy finansowe". Jeśli przedmiot kontrolowanego aktu mieści się w tym pojęciu właściwym organem nadzorczym zgodnie z art. 171 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 1 u.r.i.o. będą izby obrachunkowe. W pozostałym zakresie właściwym będzie wojewoda[655]. Domniemanie kompetencji na rzecz wojewody powoduje, że pojęcie „spraw finansowych", z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz w art. 86 u.s.g. (art. 76 ust.1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w.), nie można interpretować rozszerzająco. Wyżej wymienione zasady rozdziału kompetencji nadzorczych przesądzają, że wojewodę uznać należy za podstawowy organ nadzoru i to właśnie na jego rzecz domniemywać należy w razie sporu kompetencję nadzorczą w danej sprawie[656].

Zdaniem S. Kani[657], ustawodawca w przepisach u.r.i.o. w sposób wyczerpujący wylicza materie uchwałodawcze podlegające kompetencji rio. Wojewodzie jako organowi u nadzoru o kompetencjach ogólnych[658] przynależne są wszystkie sprawy odnoszące się do działalności nadzorczych nad działalnością j.s.t., niezastrzeżone do kompetencji pozostałych organów nadzoru – czyli Prezesa Rady Ministrów oraz rio. Uprawnienia nadzorcze wojewody w stosunku do działalności j.s.t. ustawodawca zbudował szeroko, bowiem w ramach realizacji przynależnych mu w tym zakresie uprawnień może on: 1) stwierdzić nieważność uchwały organu j.s.t., 2) wstrzymać wykonanie uchwały, 3) zażądać niezbędnych informacji i danych dotyczących funkcjonowania oraz organizacji danej jednostki samorządowej, 4) uczestniczyć w posiedzeniach organów j.s.t., 5) zatwierdzić, uzgodnić lub zaopiniować rozstrzygnięcie organów danej j.s.t., 6) wydać rozstrzygnięcie nadzorcze, 7) wydać zarządzenie zastępcze. Z powyższego wynika, że w katalogu kompetencji nadzorczych wojewody znajdują się wszystkie z przyjętych przeze mnie kategorii środki nadzoru, zarówno środki informacyjno - doradcze, a także korygujące i personalne. W ramach pierwszej grupy środków informacyjno - doradczych przynależnych wojewodzie wskazać należy żądanie informacji i danych na podstawie art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p., art. 80 u.s.w. oraz obowiązek przedkładania uchwał

[655] Z. Niewiadomski, Komentarz do art. 86 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 710.
[656] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2005 roku II SA/Bk 476/05, LEX nr 173721.
[657] Glosa do wyroku NSA z dnia 22 marca 2001 r., II SA/Ka 2606/00, ST 2002, Nr 7–8, s. 143.
[658] J. Niczyporuk, J. Szreniawski, Nadzór nad samorządem, [w:] E. J. Nowacka (red.), Ustrój administracji publicznej, Warszawa 2000, s. 156, także: H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Postawy ustroju i działalności, Warszawa 2014, s. 442; także: B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 493.

zgodnie z art. 90 ust 1 u.s.g., 78 ust. 1 u.s.p., art. 81 u.s.w. Do drugiej kategorii środków korygujących należą przysługujące wojewodzie: zatwierdzenie, uzgodnienie oraz zaopiniowanie zgodnie z art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b u.s.p., art. 80a u.s.w., wstrzymanie wykonania uchwały bądź zarządzenia organów j.s.t. o czym stanowi art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust 2 u.s.w., stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia na mocy art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w., a także wydanie zarządzenia zastępczego na podstawie art. 98a u.s.g, 85a u.s.p., art. 86a u.s.w. Natomiast w grupie środków o charakterze personalnym jakie zastosować może wojewoda wskazać należy jeden środek nadzoru jakim jest wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), lub zarządu powiatu bądź województwa.

Środki nadzoru informacyjne – doradcze nie mają władczego charakteru, a przepisy ustaw samorządowych nie przewidują dla nich bezpośrednich sankcji. Na działanie nadzorcze podejmowane w ramach środków o charakterze informacyjno-doradczym nie powodujące władczego wkroczenia organu nadzoru nie służy j.s.t skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Środki te stanowią uprawnienie nadzorcze niezbędne do prawidłowego wykonania nadzoru, zaś organ nadzoru ma prawo żądać informacji oraz danych dotyczących funkcjonowania j.s.t. w zakresie niezbędnym do realizowania przysługujących mu uprawnień nadzorczych[659].

W doktrynie zwraca się uwagę, że środki o charakterze informacyjno-doradczym stanowią odrębny zestaw kompetencji kontrolnych dla organów nadzorczych, czyli sprawujących nadzór nie kontrolę. Polskie ustawodawstwo zna jednak przypadki w których ten sam organ posiada kompetencje zarówno kontrolne jak i nadzorcze np. regionalna izba obrachunkowa. Niezmiernie istotnym jest, aby kompetencje wywodzące się z jednej, czy też z drugiej funkcji nie były używane zamiennie, gdyż nadzór i kontrola sprawowane być mogą jedynie według ustalonych przez ustawodawcę kryteriów różnych dla obu tych funkcji. Inny będzie zakres zastosowania poszczególnych kompetencji w odniesieniu do sprawowanej funkcji nadzoru, inny zaś wówczas kiedy dokonywana będzie kontrola[660].

Podstawą wszelkich działań nadzorczych jest rzetelna informacja, dlatego też informacyjne, bądź informacyjno-doradcze środki nadzoru mają szczególne znaczenie. Celem ich jest pozyskanie informacji o działalności samorządu terytorialnego. Środki te stosowane są w pierwszym etapie postępowania nadzorczego, a jeśli w wyniku uzyskanych informacji okaże

[659] J. Stelmasiak, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa …, s. 279.
[660] P. Chmielnicki, Nadzór nad działalnością gminna, uwagi wstępne, [w:] P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 868.

się, że organy j.s.t naruszają przepisy prawa, bądź ich działalność jest w sytuacjach określonych przez prawo sprzeczna z interesem publicznym, a wykorzystane instrumenty doradcze nie odniosły skutku, organy nadzoru zobowiązane są do zastosowania środków, które umożliwią przywrócenie stanu zgodnego z prawem, czy też z interesem publicznym[661].

Pierwszym środkiem informacyjno - doradczym wojewody jest żądanie informacji danych od j.s.t.. Jak zauważa B. Dolnicki, doradztwo jest najłagodniejszą formą nadzoru, ma ono na celu doprowadzenie do samokorekty działań j.s.t. Odnosi się do działań kontrolnych sprawowanych przez organy nadzoru (nie do działań kontrolnych wewnątrz administracji samorządowej - kontroli wewnętrznej blokującej ewentualne działania nadzorcze). Środki doradcze są oddziaływaniem aktywnym, w odróżnieniu od kontroli, która ze swej istoty jest oddziaływaniem pasywnym. Ustawodawca zagwarantował w treści art. 88 u.s.g., 77a u.s.p., oraz art. 80 u.s.w. organom nadzoru prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu oraz województwa niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. B. Dolnicki zwraca uwagę, że obowiązek informacyjny ukształtowany został przez ustawodawcę bardzo szeroko, praktycznie bez granic przedmiotowych, w związku z czym dotyczyć on może każdego przejawu działalności j.s.t.[662]. Zdaniem P. Chmielnickiego ustawodawca uczynił to celowo, gdyż środek ten może stanowić przesłankę do zastosowania w dalszej kolejności środków o charakterze władczym. Z tego powodu nie można ograniczyć możliwości stosowania prawa do informacji wyłącznie do działań j.s.t. w których na pewno bądź prawdopodobnie nastąpi naruszenie prawa. Zamierzeniem ustawodawcy było przekazanie organowi nadzoru możliwości do jak najszerszego pozyskania informacji o działaniach j.s.t. w ramach których dojść może do naruszenia prawa. Organ nadzorczy nie uzyskawszy szerokiego rozeznania, nie jest w stanie podjąć działania, ponieważ nie posiądzie wiedzy, że naruszenie miało miejsce, mało tego może nawet nie podejrzewać że doszło do naruszenia prawa[663]. Z celów oraz funkcji nadzoru wynika, że organ nadzorujący w każdej sytuacji, gdy stosowanie środka informacyjnego mogłoby służyć skutecznemu sprawowaniu nadzoru, powinien korzystać z prawa do informowania. Gdyby organ nadzoru świadomie rezygnował z gromadzenia

[661] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, Tom 6, Warszawa 2011, s. 208-209.
[662] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 2015, nr 3, s. 64-65.
[663] P. Chmielnicki, Środki kontroli jako źródło materialnoprawnych przesłanek do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez Prezesa RM, [w:] S. Dolata, (red.), Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Opole 2000, s. 374.

informacji oraz danych przyczyniających się do eliminacji działań niezgodnych z prawem, działałby w sposób sprzeczny z konstytucyjnym określeniem jego roli[664].

A. Agopszowicz zwraca uwagę na istotną kwestię, czy stosowanie środków kontroli, powinno odbywać się przy zastosowaniu tych samych kryteriów w oparciu o które jest wykonywany nadzór, czy też może kryteria nadzoru nie mają w tym wypadku zastosowania[665]. M. Miemiec słusznie zauważa, że w tej sytuacji nie mamy do czynienia z odrębnymi czynnościami kontrolnymi służącymi uzyskaniu informacji, lecz z czynnościami realizowanymi jako element postępowania nadzorczego[666]. Zatem należałoby mówić o „środkach kontroli w ramach nadzoru", odróżniając te środki od zwykłych działań kontrolnych. Dlatego art. 88 u.s.g. interpretowany być powinien w związku z art. 85 u.s.g. (podobnie art. 77a u.s.p w zw. z art. 77 u.s.p., zaś art. 80 u.s.w. w zw. z art. 79 u.s.w.) nie podlega bowiem wątpliwości że jedynym możliwym do zastosowania kryterium wobec omawianego środka nadzoru jest kryterium legalności[667].

Drugi środek o charakterze informacyjno - doradczym przynależny wojewodzie wynika z art. 90 ust. 1 u.s.g., 78 ust. 1 u.s.p., oraz 81 u.s.w., dotyczy on nakazu przedkładania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę oraz marszałka województwa wszelkich uchwał rady bądź sejmiku w terminie 7 dni od ich podjęcia, przy czym w odniesieniu do województwa obowiązek ten ponadto dotyczy uchwał zarządu województwa. W tym samym terminie uchwały muszą zostać przedłożone rio, wówczas gdy są one objęte nadzorem izby, która ma również kompetencje do stosowania środka nadzoru informacyjno - doradczego. Wyjątek od ogólnej reguły stanowią przepisy porządkowe, gdyż w gminie wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje je wojewodzie w ciągu 2 dni od ich ustanowienia, w tym samym terminie uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych starosta zobligowany jest przedłożyć wojewodzie.

Ustawodawca w ustrojowych ustawach samorządowych posługuje się różnymi sformułowaniami dla określenia zakresu przedmiotowego obowiązku przedkładania uchwał. Art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. jak również art. 81 u.s.w. uzależniają podleganie obowiązkowi przedłożenia aktu organu samorządu od rodzaju podmiotu, przedmiotu aktu, a co za tym idzie także od tego, który organ nadzoru jest właściwy w sprawie oceny jego legalności. Akty które zobowiązany jest przedłożyć wójt to: 1) uchwały rady - przedkładane wojewodzie, 2) akty

[664] P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu …, s. 264.
[665] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym, Warszawa 1999, s. 483.
[666] M. Miemiec, Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym, [w:] A. Błaś (red.), Studia nad samorządem terytorialnym, Wrocław 2002, s. 43.
[667] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 195.

organów gminy ustanawiające przepisy porządkowe - wojewodzie, 3) uchwały rady gminy oraz zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru rio. Starosta natomiast zobowiązany jest do przedłożenia: 1) uchwał rady powiatu - wojewodzie, 2) uchwał organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych - wojewodzie, 3) uchwał objętych nadzorem rio - właściwej rio. Zaś marszałek województwa przedkłada: 1) uchwały sejmiku oraz uchwały zarządu podlegające nadzorowi wojewody, 2) uchwały objęte zakresem nadzorczym rio. Ponadto obowiązek przedkładania określonych aktów odpowiednim organom nadzoru spoczywa także na organach wykonawczych związków i porozumień międzygminnych, a także związków i porozumień powiatów, oraz związków powiatowo-gminnych. Wymóg ten wynika z treści art. 99 u.s.g., zgodnie z którym przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych oraz z art. 90 u.s.p. regulującego nakaz stosowania przepisów dotyczących nadzoru nad samorządem powiatowym także do związków i porozumień powiatów, czy związków powiatowo-gminnych[668].

W ramach środków informacyjno - doradczych organ nadzorczy może doradzać podmiotom nadzorowanym, czyli upowszechniać wiedzę o kierunkach wykładni i interpretacji prawa. Zgodzić należy się z P. Chmielnickim, że działania takie nie są organom nadzorczym zabronione, lecz wręcz pożądane. Wskazane zostały w celach i funkcjach nadzoru i nie ingerują w samodzielność j.s.t. Warunkiem legalności wykorzystania przyznanych organom nadzorczym kompetencji doradczych jest powstrzymanie nie od narzucania organom samorządowym własnego stanowiska[669]. Żadna ustawa nie przyznaje wojewodzie kompetencji do formułowania i przekazywania organom stanowiącym j.s.t. jakichkolwiek wytycznych. Takie działanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza ustrojową samodzielność jednostek samorządu, która jest im przekazywana[670].

Podzielić należy pogląd B. Dolnickiego, że brzmienia art. 90 ust. 1 u.s.g i art. 78 ust. 1 u.s.p. nie można uznać za prawidłowe, gdyż zawęża ono obowiązek przedkładania wyłącznie do uchwał rady gminy bądź powiatu, gdy tymczasem art. 91 u.s.g. stanowi, iż uchwała lub zarządzenie (czyli nie tylko uchwała rady, ale również zarządzenie wydawane przez organ wykonawczy gminy) organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż

[668] R. Płaszowska, Obowiązek przedkładania aktów organów jednostek samorządu terytorialnego organom nadzoru i konsekwencje jego niedopełnienia. Uprawnienie organu nadzoru do żądania informacji, [w:] B. M. Ćwiertniak, Prawne problemy samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2013, s. 365-366.
[669] P. Chmielnicki, Nadzór nad działalnością gminna, uwagi wstępne, [w:] P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 869.
[670] Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 roku , II OSK 1562/11, LEX nr 1101483.

30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Natomiast art. 79 ust. 1 u.s.p. stanowi że: uchwała organu powiatu (zatem rady powiatu i zarządu powiatu) sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Brzmienie powyższych artykułów wywołuje praktyczne wątpliwości, czy organowi nadzoru przedkładać także należy zarządzenia wójta oraz uchwały zarządu powiatu? B. Dolnicki wskazuje, że kwestię tę należy uporządkować w drodze stosowej nowelizacji poprzez dodanie w art. 90 ust. 1 zd. 1 u.s.g. „Wójt jest zobowiązany do przedstawiania wojewodzie uchwał rady gminy i zarządzeń wójta w ciągu 7 dni od ich podjęcia", natomiast w art. 78 ust. 1 zd. 1 u.s.p. „Starosta jest zobowiązany do przedłożenia wojewodzie uchwał organów powiatu w ciągu 7 dni od dnia podjęcia"[671]. Nieścisłość obu przedstawionych powyżej artykułów (art. 90 ust. 1 u.s.g i art. 78 ust. 1 u.s.p.), przy stosowaniu wykładni literalnej utrudnić mogłaby orzeczenie o nieważności uchwał wydanych przez zarząd powiatu oraz zarządzeń wójta, (burmistrza prezydenta miasta). Jednakże treść art. 88 u.s.g., oraz 77a u.s.p. stanowią wystarczającą podstawę do żądania przez organ nadzoru niezbędnych informacji o zarządzeniu organu wykonawczego gminy czy o uchwale zarządu powiatu, przy czym nie można tu stosować wykładni rozszerzającej. Potwierdza to wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 roku, II OSK 2231/15[672] zgodnie z którym z treści art. 90 i 91 u.s.g. nie można wywodzić, że zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poza porządkowymi, nie podlegają nadzorowi.

Niejasny jest także charakter prawny 7-dniowego terminu, jak również 2-dniowego terminu w odniesieniu do przepisów porządkowych przedłożenia uchwały. Zdaniem B. Dolickiego uznanie tych terminów za ustawowe prowadziłoby do absurdalnych sytuacji, bowiem choćby jednodniowa zwłoka powodowałaby że organ nadzoru traciłby uprawnienie do stwierdzenie nieważności uchwały[673]. NSA w wyroku z dnia 22 listopada 1990 roku, SA/Gd 965/90[674] orzekł, że przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę. Jest to zatem wyłącznie termin instrukcyjny.

[671] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru …., ST 2015, nr 3, s. 65.
[672] LEX nr 1989186.
[673] B. Dolnicki, Współczesne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, [w:] E. Ura, (red.)….,s. 83.
[674] ONSA 1990, nr 4, poz. 11.

Jeżeli uchwała rady (zarządzenie wójta podlegające przedłożeniu) zostanie doręczone organowi nadzoru z uchybieniem terminowi wskazanemu w art. 90 u.s.g., bieg 30-dniowego terminu podjęcia orzeczenia o nieważności takiego aktu należy liczyć od daty faktycznego doręczenia. Jeśli zaś wójt uchwały bądź zarządzenia nie przedłożył w ogóle, termin 30-dniowy nie biegnie[675].

Wojewoda w ramach kompetencji nadzorczych stosować może również środki o charakterze korygującym. Pierwszym z nich jest: zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie**.** Ustawodawca przewidział w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p., oraz art. 80a u.s.w. możliwość wystąpienia w przepisach szczególnych wymogu zatwierdzenia, uzgodnienia bądź zaopiniowania rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego przez inny organ jako koniecznego warunku dla ważności owego rozstrzygnięcia. Przepisy owe zamieszczone zostały w rozdziałach poświęconych nadzorowi nad działalnością poszczególnych jednostek: gminy, powiatu oraz województwa ustrojowych ustaw samorządowych. W doktrynie nie ma zgodności co do charakteru prawnego rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę. Część przedstawicieli doktryny: A. Agopszowicz[676], M. Miemiec[677] sytuuje „zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie" poza systemem środków nadzorczych. Zdaniem P. Chmielnickiego omawiany środek nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej jakiejkolwiek ingerencji nadzorczej ponieważ, w treści omawianych artykułów ustrojowych ustaw samorządowych brak jest wyraźnego określenia spraw, które wymagają zaopiniowania, uzgodnienia i zatwierdzenia. Podstawą uprawnień nadzorczych zdaniem autora nie jest art. 89 u.s.g., (art. 77b u.s.p., oraz art. 80a u.s.w.) ale odpowiedni przepis prawa o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, który w konkretnej sprawie ustanawia relacje pomiędzy organem j.s.t. a innymi organami administracji, polegające na obowiązku opiniowania, uzgodnienia lub zatwierdzenia[678]. Odmienne stanowisko prezentuje natomiast G. Jyż[679], B. Dolnicki,[680] oraz C. Kociński[681], którzy zaliczają omawiany środek do kategorii korygujących środków nadzoru. Stanowisko organu wyrażone w formie zatwierdzenia, zaopiniowania bądź uzgodnienia stanowić może środek nadzoru wówczas, gdy organ uprawniony do jego wyrażenia jest

[675] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 czerwca 2014 roku, II Sa/Kr 526/14, LEX nr 1565750.
[676] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym…, s. 485.
[677] M. Miemiec, Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, [w:] A. Błaś (red.) Studia nad samorządem terytorialnym, Kolonia Limited 2002, s. 279.
[678] P. Chmielnicki, Komentarz do art. 89 u.s.g., [w:] P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2013, s. 889.
[679] G. Jyż, Komentarz do art. 89 u.s.g. [w:] A. Szewc (red.), G. Jyż (red.), Z. Pławecki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2005, s. 541.
[680] B. Dolnicki, Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim, ST 1997, nr 6, s. 47.
[681] C. Kociński, Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji, Wrocław 2006, s. 90.

równocześnie organem nadzoru wobec podmiotu podejmującego rozstrzygnięcie które ma zostać zaopiniowane, zatwierdzone czy też uzgodnione[682]. Zakwalifikowanie zatwierdzenia, zaopiniowania i uzgodnienia do środków nadzoru nie powinno wyniknąć „mechanicznie" po stwierdzeniu, iż podmiotem uprawnionym do zajęcia stanowiska jest organ nadzoru. Zdaniem Z. Niewiadomskiego czynnikiem kwalifikującym czynność organu jako czynność nadzorczą jest również charakter czynności, a nie wyłącznie rodzaj organu ją podejmującego[683]. K.M. Ziemski traktuje zatwierdzenie, zaopiniowanie i uzgodnienie jako nową formę prawną działania organów administracji publicznej, nazywając ją -„aktami zajęcia stanowiska"[684].

R. Szczepaniak uważa że, aby odróżnić środki nadzoru do form współdziałania w procesie decyzyjnym (za które w doktrynie uznaje się zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie) należy zastanowić się nad prawną możliwością do władczego jak również wiążącego wpływania na działanie innego organu. Organ nadzoru ponosi zdaniem autora w pewnym przynajmniej zakresie odpowiedzialność za działania nadzorowanej jednostki samorządowej[685].

Ustrojowe ustawy samorządowe w art. 89 u.s.g, 77b u.s.p., 80a u.s.w. stanowią, że jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy, powiatu bądź organu samorządu województwa od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem że termin ten wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli organ upoważniony do zatwierdzenia, uzgodnienia bądź zaopiniowania rozstrzygnięcia lub projektu rozstrzygnięcia organu j.s.t. nie zajmie stanowiska w sprawie w wyznaczonym terminie, przygotowane rozstrzygnięcie lub jego projekt uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez organ j.s.t. P. Chmielnicki zwraca uwagę, że bierność organu administracji publicznej (gdy organ zobowiązany do zajęcia stanowiska w ogóle tego nie uczyni) wywiera wówczas pozytywny skutek wobec mocy wiążącej rozstrzygnięcia organu j.s.t[686]. NSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 marca 2009

[682] M. Gurdek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego…, s. 230.
[683] Z. Niewiadomski, Miedzy rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania-przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 377 i n.
[684] K. M. Ziemski, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005, s. 219.
[685] R. Szczepaniak, Problem odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 1998, nr 10, s. 14.
[686] P. Chmielnicki, Komentarz do art. 89 u.s.g. [w:] P. Chmielnicki (red.) …, s. 893.

roku, I OSK 1322/08[687] orzekł , że wyrażenie stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania może być dokonane przez organ nadzorczy w sposób aktywny lub pasywny, za czym przemawia wyznaczenie w art. 77b ust. 1 i 2 u.s.p. terminu ustawowego do dokonania tej czynności. Upływ terminu powoduje bowiem domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w brzmieniu przedstawionym przez powiat (analogicznie również przez gminę i województwo). Jest to termin ustawowy, a jego przekroczenie powoduje wygaśnięcie kompetencji nadzorczych.

Zakwalifikowanie terminu z art. 77b ust. 1 i 2 u.s.p. jako terminu instrukcyjnego jest sprzeczne z ust. 3 ww. przepisu, który stanowi wprost, że jeżeli organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte. Upływ ustawowego terminu powoduje wygaśnięcie kompetencji organu współdziałającego do zajęcia stanowiska odmiennego od propozycji przedłożonej przez powiat[688].

Podstawową kwestię w zakresie środka nadzoru jakim jest zatwierdzenie, uzgodnienie oraz zaopiniowanie podjętego przez organ j.s.t rozstrzygnięcia stanowi wyjaśnienie przedmiotowego zakresu stosowania art. 89 u.s.g., 77b u.s.p., a także 80a u.s.w., co mieści się w pojęciu „rozstrzygnięcia", gdyż jak zauważa K. Jaroszyński ustawodawca nie doprecyzował o jakie rozstrzygnięcia chodzi. Zdaniem autora pojęciu temu należy nadać szerokie znaczenie, bowiem jest to zgodne z celem regulacji, czyli ochroną samodzielności j.s.t., na uwadze trzeba mieć zatem każdą sytuację, w której na mocy przepisów prawa organ samorządowy coś rozstrzyga, a zatem kształtuje prawa i obowiązki adresatów[689].

Zdaniem G. Jyż rozstrzygnięcie organu j.s.t. z art. 89 u.s.g., 77b u.s.p., a także 80a u.s.w. rozumieć należy szeroko jako uchwały wszelkiego rodzaju (łącznie ze stanowieniem przepisów prawa), a także zarządzenia (np. zarządzenia porządkowe wydawane na mocy art. 41 ust. 2, oraz art. 42 u.s.p.)[690]. Zarządzenia porządkowe nie mają odniesienia do samorządu województwa, ponieważ samorząd województwa nie stanowi przepisów porządkowych.

Nie można do omawianych rozstrzygnięć wydawanych przez organy gminy, powiatu oraz województwa zaliczyć decyzji wydawanych w indywidualnych sprawach administracyjnych, ponieważ zgodnie z art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p., art. 88 u.s.w., przepisów

[687] LEX nr 595074.
[688] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 sierpnia 2008 roku, II SA/Sz 493/08, LEX nr 519100.
[689] K. Jaroszyński, Komentarz do art. 89 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 719.
[690] G. Jyż, Komentarz do art. 89 u.s.g., [w:] A. Szewc (red.), G. Jyż (red.), Z. Pławecki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX 2012, wydanie IV.

dotyczących nadzoru nad działalnością poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w każdej z ustrojowych ustaw samorządowych nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych 1) w gminie przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze, 2) w powiecie przez organy powiatów oraz związki powiatów, 3) w województwie przez organy samorządu województwa. Kontrolę instancyjną w tym zakresie oraz nadzór pozainstancyjny i kontrolę sprawowaną przez sąd określają przepisy odrębne.

Oznacza to bezwzględny zakaz ingerowania za pomocą środków nadzoru, a zwłaszcza rozstrzygnięć nadzorczych, w proces wydawania indywidualnych decyzji przez jednostki samorządowe w sprawach z zakresu administracji publicznej[691]. Rozstrzygnięcia indywidualne, wydawane w formie decyzji bądź postanowień w trybie k.p.a. są zatem włączone spod stosowania art. 89 u.s.g., 77b u.s.p., a także 80a u.s.w. Analogicznie nie obejmuje ich bieżący nadzór wojewody oraz rio. Podlegają one natomiast kontroli w toku instancji, a następnie kontroli sądowoadministracyjnej.

Ustawodawca nie określa zakresu znaczeniowego pojęć „zatwierdzenie, uzgodnienie a także zaopiniowanie" w doktrynie przyjmuje się, że uzgodnienie posiada wiążący charakter w związku z czym organ wydający akt prawny musi uwzględnić stanowisko innego organu. Natomiast charakteru wiążącego nie posiada opinia, lecz jeśli jej zasięgnięcie jest obligatoryjne, to wydanie rozstrzygnięcia bez zasięgnięcia opinii skutkować będzie jego nieważnością. Zatwierdzenie zaś może mieć zarówno charakter wiążący jak i niewiążący, bowiem dotyczy rozstrzygnięć już podjętych, dlatego też jego charakter jest każdorazowo określany w przepisach. Każdy z tych środków wywołuje skutki prawne o charakterze materialnym, gdyż ich brak sprawia że rozstrzygnięcie jest nieważne[692]. Kolejność wymienienia w ustrojowych ustawach samorządowych omawianych instrumentów nadzorczych nie jest zbyt fortunna: zatwierdzenie, które wysuwa na czoło regulacji, stanowi bowiem czynność następczą w stosunku do wydanego przez organ gminy rozstrzygnięcia, zaś uzgodnienie bądź zaopiniowanie mają charakter uprzedni.

Cechą wspólną zatwierdzenia, uzgodnienia oraz zaopiniowania jest to, że omawiane środki stanowią wyraz merytorycznego rozstrzygnięcia, zatem przedstawiają one stanowisko wyspecjalizowanego w danej materii organu. Celem „zatwierdzenia, uzgodnienia oraz

[691] B. Dolnicki, Komentarz do art. 88 u.s.w., [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, s. 637.
[692] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 402.

zaopiniowania" jest pomoc i gwarancja że weryfikowane przepisy będą prawidłowe[693]. Dlatego też każda z tych trzech form ma charakter obligatoryjny, jest konieczna dla prawidłowości ostatecznego rozstrzygnięcia podejmowanego przez j.s.t. ich brak stanowi wadę rozstrzygnięcia podlegającą kontroli nadzorczej oraz sądowej. Właściwy organ nadzoru bądź sąd orzeka wówczas o konsekwencjach takiego stanu rzeczy. Uzgodnienie oraz zatwierdzenie stanowią silniejsze niż opinia instrumenty nadzoru nad j.s.t. Bowiem zarówno uzgodnienie oraz zatwierdzenie determinują merytorycznie treść rozstrzygnięcia, co oznacza że w większym stopniu ingerują one w samodzielność j.s.t. Zastosowanie regulacji wprowadzających uzgodnienia, zatwierdzenie wymaga większej ostrożności niż w przypadku opinii, która w istocie stanowi rodzaj „obowiązkowego dowodu" branego pod uwagę w postępowaniu. Opinia nie wiąże j.s.t. w kwestii ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy[694]. NSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 października 1997 roku, II SA 203/97[695] orzekł, że „opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny". W przypadku opinii obowiązek współdziałania ogranicza się zatem wyłącznie do wymogu formalnego z uwagi na jej niewiążący charakter. Jak zauważa Z. Niewiadomski można: „wydać prawidłowo akt mimo negatywnego zaopiniowania go przez organ współdziałający. Jednak brak wystąpienia o opinię skutkuje wadliwością aktu"[696]. Takie rozumienie opinii i uzgodnień przyjęto na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[697].

W wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2012 roku, I OSK 1970/11[698] sąd orzekł, że termin z przepisu art. 89 ust. 1 u.s.g. (art. 77b u.s.p., art. 80a u.s.w.) ma charakter prekluzyjnego terminu z prawa materialnego, a jego upływ wywiera następujący skutek, jeżeli właściwy organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez j.s.t., z upływem 30 dniowego terminu. Prezentowane zagadnienie było także przedmiotem analizy w wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2006 r., I OSK 1398/06[699], a także

[693] S. Biernat, Działania wspólne w administracji państwowej, Wrocław 1979, s. 36 i n.
[694] K. Jaroszyński, Komentarz do art. 89 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 724-725.
[695] ONSA 1998, nr 4, poz. 120.
[696] Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2009, s. 214 i n.
[697] T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1037.
[698] LEX nr 1107469.
[699] CBOSA: Przyjęte rozwiązania prawne nie dają podstaw do kwalifikowania terminu ustawowego wprowadzonego w art. 89 ust. 1 u.s.g. jako terminu instrukcyjnego. Taka wykładnia jest sprzeczna z art. 89 ust. 2 tej ustawy, który przyjmuje wprost, że upływ ustawowego terminu powoduje wygaśnięcie kompetencji organu

wyroku NSA z dnia 3 marca 2009 r., I OSK 1322/08[700]. W obu orzeczeniach sąd orzekł, że art. 89 u.s.g. zamieszczony został celowo przez ustawodawcę w systematyce tej ustawy w Rozdziale 10 "Nadzór nad działalnością gminy". Z tego wynika, że ustawodawca współdziałaniu organów gminy z właściwymi organami przy podejmowaniu rozstrzygnięć nadał charakter prawny merytorycznych środków nadzoru o charakterze prewencyjnym. Wprowadził równocześnie, mając na względzie zasadę konstytucyjnej ochrony samodzielności j.s.t., określenie terminu do podjęcia tego środka nadzoru przez właściwy organ współdziałający (art. 89 ust. 1 u.s.g.), konsekwencje prawne upływu terminu do zajęcia stanowiska przez organ współdziałający (art. 89 ust. 2 u.s.g.) oraz prawo gminy do zaskarżenia stanowiska zajętego w trybie art. 89 do sądu administracyjnego (art. 98 ust. 1 u.s.g.).

Należy zauważyć, że sposoby współdziałania organów czasem przyjmują inną formę niż określone w art. 89 u.s.g., 77b u.s.p., a także 80a u.s.w. zatwierdzenie, uzgodnienie oraz zaopiniowanie. Zdaniem B. Adamiak sposoby współdziałania nazwane inaczej przyporządkować należy do jednej z form wymienionych w powyższych artykułach, zdaniem autorki przemawia za tym realizacja zasady samodzielności j.s.t. a także wynikająca z niej ochrona. Wszelkie sytuacje obowiązkowego współdziałania przy wydaniu rozstrzygnięcia odnosząc się do art. 89 u.s.g., 77b u.s.p., a także 80a u.s.w. jak również do konstytucyjnej i ustawowej gwarancji ochrony sądowej samorządu terytorialnego powinny zostać objęte zgodnie z wolą ustawodawcy jak najszerzej, nie ograniczając ich do tych których nazwy pojawiły się w treści art. 89 u.s.g., 77b u.s.p., a także 80a u.s.w., po to aby prawem do sądu objęte zostały wszelkie środki nadzoru, nie ograniczając ich wyłącznie do tych które wskazane zostały w art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b u.s.p., a także art. 80a u.s.w.[701].

S. Biernat uważa, że ustawodawca stosując różne nazewnictwo w zakresie problematyki współdziałania nadaje stosowanym terminom często podobny charakter prawny[702]. W związku z tym można przyjąć koncepcję uzgodnień, opinii a także zatwierdzenia w znaczeniu materialnym, bez względu na przyjętą w ustawie szczególnej nazwie. Jednakże, podczas kwalifikacji formy współpracy konieczna jest analiza treści przepisu szczególnego

współdziałającego do zajęcia stanowiska odmiennego od przedstawionego przez gminę. Zajęcie zatem stanowiska po upływie ustawowego terminu nie można interpretować jako obalenie domniemania stanowiska pozytywnego, przepisy prawa nie wiążą z nim bowiem skutków prawnych. Przesądza o tym jednoznacznie art. 89 ust. 2 u.s.g.

[700] Legalis, nr 159946: Wyrażenie stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania może być dokonane przez organ nadzorczy w sposób aktywny lub pasywny, za czym przemawia wyznaczenie w artykule 77b ust.1 i 2 u.s.p. terminu ustawowego do dokonania tej czynności. Upływ terminu powoduje bowiem domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w brzmieniu przedstawionym przez powiat.

[701] B. Adamiak, Rozstrzygnięcia nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym, [w:] Z. Niewiadomski (red.), J. Buczkowski (red.), J. Łukasiewicz (red.), J. Posłuszny(red.), J. Stelmasiak (red.), Administracja publiczna u progu XXI w., Przemyśl 2000, s. 47-49.

[702] S. Biernat, Działania wspólne w administracji państwowej, Wrocław 1979, s. 81-85.

i skonfrontowania go z art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b u.s.p., a także 80a u.s.w., gdyż zdaniem K. Jaroszyńskiego nie można wykluczyć pojawienia się form współpracy o innym charakterze. Istotnym jest jednak, aby wszystkie formy współdziałania przewidziane w przepisach odrębnych także te wymienione z nazwy w treści art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b u.s.p., a także 80a u.s.w. były w swojej istocie środkiem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, po to żeby można je było objąć zakresem stosowania omawianych unormowań. Jeśli bowiem współdziałanie odnosi się do innego rodzaju stosunku prawnego niż nadzór to art. 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b u.s.p., 80a u.s.w. nie ma zastosowania[703].

Podkreślić należy, że poprzez „zatwierdzenie" aktu podlegającego zatwierdzeniu oraz poprzez „uzgodnienie" aktu który wymaga uzgodnienia jego treści przez organ do tego powołany nie powstaje w żadnym razie sankcja takiego aktu. Uchwała bądź zarządzenie zatwierdzone bądź uzgodnione podlega jak każdy inny akt jednostki samorządowej nadzorowi pod względem legalności i mogą być ewentualnie uznane za nieważne[704].

Kolejnym środkiem nadzorczym wojewody o charakterze korygującym jest wstrzymanie wykonania uchwały bądź zarządzenia organów j.s.t., który został w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych ukształtowany w formie fakultatywnej oraz obligatoryjnej[705]. Celem jakiemu służy ten środek jest niedopuszczenie do wywołania dalszych negatywnych skutków prawnych przez wadliwy akt, bowiem zawieszony (wstrzymany) akt nie traci mocy prawnej, lecz jest bezskuteczny, gdyż w określonym czasie (czyli w czasie jego zawieszenia) przestaje obowiązywać.

Obligatoryjne wstrzymanie uchwały (zarządzenia) zostało uregulowane przez ustawodawcę w treści art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p., oraz art. 82a ust. 1 u.s.w. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały (zarządzenia) organu poszczególnych j.s.t. wstrzymuje wykonanie danego aktu z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego przez organ nadzoru. Natomiast w treści art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.w. ustawodawca zdecydował, że organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub w toku tego postępowania, może wstrzymać jej wykonanie. Oznacza to, że czynność wstrzymania wykonania ma charakter fakultatywny, zatem wstrzymanie wykonania uchwały (zarządzenia) ma miejsce wówczas, gdy wszczęte zostaje postępowanie w sprawie

[703] K. Jaroszyński, Komentarz do art. 89 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.)…., s. 723.
[704] M. Gurdek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego…, s. 234.
[705] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru …, ST 2015, nr 3, s. 66.

stwierdzenia nieważności danego aktu, bądź istnieje możliwość dokonania tej czynności już w toku prowadzonego postępowania.

Skutkiem prawnym wstrzymania mocy uchwały jest niedopuszczalność podejmowania na jej podstawie działań[706]. Przedmiotowego rozwiązania nie stosuje się do uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego[707].

Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 października 2009 roku, PNK.I-0911/408/2009[708] stwierdził, że z uwagi na ukształtowaną przepisami ustawowymi konstrukcję prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządu terytorialnego stanowi gwarancję skuteczności nadzoru. Stan wstrzymania wykonania takiej uchwały trwa do czasu uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia nadzorczego bądź jego wzruszenia przez sąd administracyjny. W. Kisiel stwierdza, że do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest ono prawnie wiążące, a jego moc jest niejako zawieszona w czasie[709].

Organ nadzoru jest uprawnionym do wstrzymania wykonania uchwały (zarządzenia) na okres 30-tu dni od daty doręczenia mu danego aktu, gdyż po tego terminu zgodnie z treścią art. 93 ust. 2 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., oraz art. 82c ust. 1 u.s.w. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego. Po upływie 30-to dniowego terminu organ nadzoru może jedynie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Ten stan rzeczy potwierdza WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 kwietnia 2013 roku, III SA/Wr 98/13[710] w którym sąd orzekł, że: „Wprawdzie wojewoda jest uprawniony do wniesienia skargi na uchwałę rady powiatu (art. 81 u.s.p.), jednakże może to uczynić wyłącznie w przypadku przekroczenia 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 79 ust. 1 tej ustawy. Wniesienie skargi w terminie wcześniejszym skutkuje odrzuceniem skargi".

Jeżeli organ nadzoru w ustawowym terminie nie podejmie decyzji o wstrzymaniu wykonania uchwały (zarządzenia), na podstawie art. art. 93 ust. 2 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82c ust. 1 u.s.w., traci właściwość w tym zakresie, wówczas organem właściwym do wstrzymania wykonania aktu organu j.s.t. staje się sąd administracyjny, lecz wyłącznie wtedy gdy: 1) akt ten zostanie zaskarżony przez organ nadzoru; 2) akt zostanie zaskarżony w trybie

[706] B. Adamiak, Nieważność aktu prawa miejscowego, a wadliwość decyzji administracyjnej, PiP 2002, nr 9, s. 15-24.
[707] M. Augustyniak, Samorząd terytorialny [w:] M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 455.
[708] LEX nr 576481.
[709] W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 257.
[710] LEX nr 1330451.

art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p., art. 90 u.s.w. przez każdego, czyj interes prawny bądź uprawnienie zostały naruszone uchwałą (zarządzeniem). Po upływie 1 roku od chwili podjęcia kwestionowanego aktu zgodnie z treścią art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p., oraz art. 83 ust. 1 u.s.w. nie jest możliwe.

Wstrzymanie wykonania uchwały (zarządzenia) organów j.s.t. przez organ nadzoru jest czynnością w stosunku do której ustrojowe ustawy samorządowe nie określają przesłanek zastosowania omawianego środka. Jednakże biorąc „za punkt wyjścia" zasadę praworządności postulować należy aby wstrzymanie wykonania uchwały bądź zarządzenia wymagało po stronie nadzorującego organu co najmniej przeświadczenia, że akt ten prawdopodobnie jest dotknięty wadą, która umożliwi stwierdzenie jego nieważności. Wstrzymanie wykonania uchwały (zarzadzania) nastąpić powinno zwłaszcza wtedy, gdyby wykonanie aktu wywierać mogło nieodwracalne skutki, bądź trudne do naprawienia skutki prawne[711]. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że wstrzymanie wykonania uchwały (zarządzenia) powinno następować poprzez zastosowanie wydania odrębnego w tym zakresie postanowienia, zawierającego pouczenie o możliwości jego zaskarżenia do sądu administracyjnego, a także uzasadnienie faktyczne i prawne[712]. Kolejnym środkiem korygującym wojewody jest stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) organu j.s.t., które zostało przez ustawodawcę uznane za podstawowy środek nadzoru stosowany przez wojewodę oraz rio. Środek ten jest, stosowany w drodze aktu – tzw. rozstrzygnięcia nadzorczego. NSA w Warszawie w wyroku z dnia 22 lipca 2014 roku, II GSK 818/13[713] orzekł że, ustawodawca w treści art. 91 ust. 1 u.s.g. posłużył się terminem „organ nadzoru", pod którym należy rozumieć wojewodę oraz rio. Organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały (zarządzenia) niezależnie od woli organu nadzorowanego, zawsze działając z urzędu[714]. W odniesieniu do tego środka w ustrojowych ustawach samorządowych rozbudowane zostały reguły postępowania. W ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym ponadto znajduje się odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., natomiast w ustawie o samorządzie województwa - przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[715] dotyczących sądowoadministracyjnej kontroli decyzji administracyjnych[716].

[711] E. Ochendowski, Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 2013, s. 415; W. Grzelczak, [w:] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem, Warszawa 1990, s. 81.
[712] J. Niczyporuk, J. Szreniawski, [w:] E. J. Nowacka (red.), Ustrój administracji publicznej, Warszawa 2000, s. 160.
[713] LEX nr 1519208.
[714] Z. Kmieciak, Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych, ST 1993, nr 12, s. 56.
[715] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302.
[716] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru …, ST 2015, nr 3, s. 67.

Zgodnie z art. 91 ust 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., oraz art. 82 ust. 1 u.s.w. uchwała (zarządzenie) organu gminy, powiatu oraz województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały (zarządzenia) w całości lub w części decyduje organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. Termin do stwierdzenia nieważności aktu winien wynosić 30 dni od dnia jego przedłożenia, tj. od dnia faktycznego doręczenia takiego aktu organu j.s.t. organowi nadzoru, niezależnie od tego, kto owego doręczenia dokonał i z jakich przyczyn. Jeżeli uchwała rady bądź zarządzenie wójta podlegające przedłożeniu doręczone zostanie organowi nadzoru z uchybieniem terminowi wskazanemu w art. 90 u.s.g., bieg 30-dniowego terminu do podjęcia orzeczenia o nieważności takiego aktu należy liczyć od daty faktycznego doręczenia[717]. Jeśli zaś wójt uchwały bądź zarządzenia nie przedłożył w ogóle, termin 30-dniowy nie biegnie[718]. Analogicznie dotyczy to także uchwał organów pozostałych j.s.t.

Art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. oraz art. 82 ust. 5 u.s.w. stanowi że wyłącznie „nieistotne naruszenie prawa" nie powoduje stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) wydanego przez organ j.s.t., a ogranicza się jedynie do wskazania przez organ nadzoru, iż uchwałę (zarządzenie) wydano z naruszeniem prawa. W związku z czym każde „istotne" naruszenie prawa wywołuje skutek w postaci nieważności uchwały (zarządzenia)[719].

Ustawodawca w art. 91 ust 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., oraz art. 82 ust. 1 posługuje się pojęciem „sprzeczności z prawem", która jest jedyną podstawą do stwierdzenia nieważności. Obok siebie w art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. oraz art. 82 ust. 5 u.s.w występują dwa określenia „sprzeczności z prawem" oraz „nieistotnego naruszenia prawa" bez bliższego ustalenia ich wzajemnych relacji. Pojawia się tu zatem konieczność określenia przez organ nadzorczy w drodze wykładni stopnia „istotności" naruszenia praw[720]. Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oznacza, że organ nadzoru związany jest wynikającymi z niej nakazami. Dlatego zobowiązany jest do miarkowania działań nadzorczych, minimalizacji ingerencji nadzorczej oraz stopniowania środków nadzorczych. Organ nadzoru powinien uwzględniać te nakazy w swojej działalności nadzorczej w tych przypadkach, gdy obowiązujące regulacje prawne dają możliwość wyboru środka nadzoru adekwatnego do ochrony celu, dla którego nadzór został ustanowiony, czyli funkcjonowania w obrocie wyłącznie legalnych aktów prawnych, ale również ochrony

[717] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2016 roku, OSK 2707/15, LEX nr 2036058.
[718] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 czerwca 2014 roku, SA/Kr 526/14, LEX nr 1565750.
[719] M. Polinceusz, Nadzór nad administracją publiczną, [w:] M. Karpiuk (red.), J. Kowalski (red.), Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie, Warszawa-Poznań 2013, s. 319.
[720] M. Mincer, Uznanie administracyjne, Toruń 1983, s. 55 i n.

samodzielności samorządu terytorialnego. Stwierdzenie w całości lub w części nieważności uchwały (zarządzenia) organu samorządowego wymaga istotnego naruszenia prawa, natomiast w razie nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności aktu, ograniczając się do wskazania, że został on wydany z naruszeniem prawa[721]. Pojęcie „sprzeczność z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem[722], co oznacza w konsekwencji, że również z „Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[723].

NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 roku, FSK 3595/13[724] orzekł, że do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zaliczyć należy: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się natomiast braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego jak również wskazania niewłaściwej czy też niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia.

Potwierdza to rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody Wielkopolskiego z dnia 1 grudnia 2010 roku, KN.KA-.I-5.0912-17/10[725] w którym wojewoda zdecydował , że powołanie w podstawie prawnej uchwały niewłaściwego przepisu prawnego nie stanowi istotnego naruszenia prawa i tym samym nie eliminuje to danej uchwały z obrotu prawnego, o ile obowiązujące przepisy przewidują w ogóle kompetencję do podjęcia przez radę gminy tego typu uchwały.

W przypadku zakwalifikowania wady uchwały (zarządzenia) do istotnego naruszenia prawa, organ nadzorujący w rozstrzygnięciu nadzorczym powinien stwierdzić nieważność uchwały (zarządzenia). Skutkuje ono z mocy prawa wstrzymaniem wykonania uchwały (zarządzenia), natomiast po uprawomocnieniu się - eliminację uchwały (zarządzenia) z obrotu prawnego[726]. Eliminacja uchwały (zarządzenia) z obiegu prawnego następuje wyłącznie wtedy,

[721] M. Chlipała, Zasada proporcjonalności nadzoru nas działalnością samorządu terytorialnego, ST 2014, nr 3, s. 25-33.
[722] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 lipca 2014 roku, SA/Gl 385/14, LEX nr 1520459.
[723] T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283.
[724] LEX nr 2036630.
[725] Wspólnota 2011 nr 6, s. 28.
[726] M. Bator, Stwierdzenie podjęcia z naruszeniem prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, NZS 2012, nr 3, s. 37.

gdy w postępowaniu nadzorczym wykazane zostanie, że akt stanowiący przedmiot zainteresowania organu nadzoru narusza prawo w sposób kwalifikowany, przy czym ustawodawca nie precyzuje, jakiego rodzaju naruszenia uzasadniają unieważnienie uchwały lub zarządzenia[727]. Jeżeli organ nadzoru dopatrzy się w uchwale (zarządzeniu) jedynie nieistotnego naruszenia prawa, nie stwierdza nieważności aktu, a jedynie ogranicza się do wskazania że został on wydany z naruszeniem prawa. Skutki takiego rozstrzygnięcia są o wiele słabsze, gdyż nie pozbawiają mocy prawnej uchwały (zarządzenia)[728]. Różnica pomiędzy stwierdzeniem nieważności a wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa polega na tym, że orzekając o nieważności uchwały organ nadzoru pozbawia akt mocy obowiązującej, w przypadku zaś wskazania nieistotnego naruszenia prawa nie orzeka on o mocy obowiązującej uchwały (zarządzenia), lecz jedynie wskazuje na uchybienia, które nie mają żadnej mocy w zakresie obowiązywania uchwały (zarządzenia) w obrocie prawnym. Jest to zatem wyłącznie środek działania organu nadzoru niemający charakteru władczego, tylko mający znaczenie dla prawidłowości postępowania w przyszłych działaniach. Nie mając mocy wiążącej dla organu samorządu terytorialnego, nie wpływa on na ocenę prawidłowości przyszłych działań, a także nie może być podstawą do podjęcia przez organ nadzoru, wobec niewykonania wskazania nieistotnego naruszenia prawa, rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały. Z tego względu pojęciem rozstrzygnięcia organu nadzorczego nie można objąć wskazania przez ten organ nieistotnego naruszenia prawa[729].

Postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) organów j.s.t. może być zakończone po pierwsze, wydaniem rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały organu j.s.t. jeśli narusza ona prawo w istotny sposób, po wtóre rozstrzygnięciem nadzorczym wskazującym, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, w sytuacji gdy naruszenie było nieistotne, po trzecie umorzeniem postępowania nadzorczego. Jeżeli w terminie 30 dni od doręczenia mu uchwały lub zarządzenia nie stwierdził we własnym zakresie jej nieważności, może tego dokonać wyłącznie sąd administracyjny na skutek wniesionej skargi, ponieważ wraz z upływem 30 dniowego terminu następuje wygaśnięcie kompetencji organu nadzoru do stwierdzenia nieważności aktu[730]. Wskazany w treści art. 91

[727] Ł. Buczkowski, Praktyka stosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym (na przykładzie działalności prawotwórczej Rady Gminy w B. w latach 2002-2012, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2014, nr 1, s. 38-63.
[728] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 338.
[729] B. Dolnicki, Komentarz do art. 82 u.s.w., [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, s. 609.
[730] M. Polinceusz, Nadzór nad administracją publiczną [w:] M. Karpiuk (red.), J. Kowalski (red.), Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie, Warszawa – Poznań 2013, s. 319-321.

ust. 1 u.s.g., art. 79 u.s.p., art. 82 u.s.w. termin jest terminem materialnym, prekluzyjnym, określa bowiem okres, po upływie którego organ nadzoru nie może skorzystać z przysługujących mu kompetencji. Termin ten biegnie od dnia doręczenia uchwały (zarządzenia). Jeżeli organ nadzoru w terminie 30 dni od doręczenia uchwały nie stwierdzi jej nieważności, może tego dokonać jedynie sąd administracyjny na skutek wniesienia skargi przez ten organ. Oznacza to, że kompetencja do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z upływem tego terminu wygasa, co zresztą jednoznacznie wynika z art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82c ust. 1 u.s.w., zatem akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały organu j.s.t. wydany już po tym terminie jest rozstrzygnięciem zapadłym z naruszeniem przepisów o właściwości[731].

NSA w wyroku z dnia 25 marca 2014 roku II OSK 355/14[732] orzekł że badanie przez sąd administracyjny legitymacji skargowej określonego podmiotu wymaga oceny merytorycznej z punktu widzenia treści art. 50 § 1 p.p.s.a., czyli ustalenia czy podmiot wnoszący skargę posiada interes prawny. To z kolei wiąże się z zastosowaniem konkretnych norm prawa materialnego, z których wynikają dla podmiotu wnoszącego skargę określone prawa i obowiązki związane np. z podjęciem konkretnej uchwały przez organ j.s.t. Co do zasady wniesienie skargi do sądu administracyjnego na taki akt jest możliwe po spełnieniu przesłanki z art. 50 § 1 p.p.s.a. Podmiot wnoszący skargę musi wykazać się istnieniem po jego stronie interesu prawnego, czyli osobistego, konkretnego i aktualnego prawnie chronionego interesu, który może być realizowany na gruncie określonego przepisu prawa, najczęściej materialnego.

Na gruncie ustrojowych ustaw samorządowych dochodzi jednak do zawężenia legitymacji skargowej, bowiem do wniesienia skargi tzw. powszechnej określonej w art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., uprawnione są podmioty, które wykażą się nie tylko posiadaniem interesu prawnego, lecz również tym, że interes prawny został naruszony działaniem lub brakiem działania organu j.s.t. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą (zarządzeniem) organu gminy, powiatu, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Jednak w przypadku samorządu województwa ustawodawca dokonał kolejnego ograniczenia przedmiotowego skargi tzw. powszechnej, gdyż zgodnie z art. 90 u.s.w. skargę może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał

[731] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2016 roku, IV SA/Gl 377/16, Lex nr 2078937.
[732] LEX nr 1461244.

przepis, do usunięcia naruszenia - zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. W wypadku województwa skarga została ograniczona jedynie do tych aktów, które mają status aktów prawa miejscowego, a nie do wszystkich uchwał organów województwa (sejmiku oraz zarządu). Przyjąć zatem należy, że w odniesieniu do samorządu województwa ustawodawca rezygnował z szerokiej właściwym ustawom o samorządzie gminnym i powiatowym możliwości skarżenia uchwał organów województwa samorządowego[733].

Zarządzenie zastępcze to środek nadzoru wojewody o charakterze korygującym, który do porządku prawnego ustawodawca wprowadził nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 roku[734]. Zgodnie z art. 98a u.s.g, art. 85a u.s.p., oraz art. 86a u.s.w. jeśli właściwy organ j.s.t. wbrew obowiązkowi który wynika z art. 383 § 2[735] i art. 383 § 6[736] oraz art. 492 § 2[737] i art. 492 § 5[738] ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy a także z art. 5 ust. 2[739] i art. 5 ust. 3[740] ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w zakresie dotyczącym wygaśnięcia mandatu radnego, odwołania z pełnionego stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, wygaśnięcia mandatu wójta, rozwiązana umowy o pracę z sekretarzem lub skarbnikiem gminy,

---

[733] Z. Niewiadomski, Uwagi do regulacji ustawy o samorządzie województwa odpowiednich do art. 101 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 819.

[734] Akt archiwalny - Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku 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).

[735] Wygaśnięcie mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów;- z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2, oraz pkt 3, 5 i 7, stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.

[736] W przypadku nie zrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania., rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu.

[737] Wygaśnięcie mandatu wójta z powodu: 1) odmowy złożenia ślubowania; 2) niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach (art. 24h ust. 4 i 5a u.s.g. oraz art. 27c ust 4 i 5a u.s.w.) oświadczenia o swoim stanie majątkowym; 3) naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach (art. 27 u.s.g., a także art. 2 pkt 6 i art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (T. j. Dz.U. z 2006r., nr 216, poz. 1584) - z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 27 u.s.g. stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.

[738] W przypadku nie zrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez wójta w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania rada gminy stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od upływu tego terminu.

[739] Jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4, narusza osoba, o której mowa w art. 2 pkt 6-6b, z wyłączeniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwy organ, z zastrzeżeniem ust. 3-5, odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę.

[740] Jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4, narusza członek zarządu województwa lub powiatu, skarbnik województwa, powiatu lub gminy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania.

powiatu lub województwa nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska bądź nie rozwiązuje umowy o pracę to wojewoda wzywa organ do podjęcia odpowiedniego aktu w ciągu 30 dni. W razie bezskutecznego upływu terminu 30 dni, wojewoda po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej uprawniony jest do wydania zarządzenia zastępczego[741].

Obowiązki wynikające z ustawy Kodeks wyborczy odnoszą się do kompetencji organu stanowiącego j.s.t. (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) natomiast obowiązki wynikające z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne spoczywają nie tylko na organach stanowiących, lecz także na organach wykonawczych j.s.t. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jeśli zakazy wynikające z art. 4 tejże ustawy narusza osoba o której mowa w art. 2 pkt 6, 6a, 6b[742] z wyłączeniem wójta (a zatem poza wójtem osoby wymienione w art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p., i art. 86a u.s.w.) właściwy organ z zastrzeżeniem ust. 3-5[743] odwołuje ją bądź rozwiązuje z nią umowę o pracę najpóźniej po upływie miesiąca od dnia w którym pozyskał informacje o przyczynie mającej być podstawą odwołania lub rozwiązania umowy. Ustawodawca normuje w tym przypisie, iż dokonać ma tego właściwy organ. Zatem nie jest to wyłącznie organ stanowiący, ponieważ ustawodawca wskazałby wprost na tenże organ tak jak uczynił to w art. 5 ust. 3 i 5[744] ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne które stanowią odpowiednio: (art. 5 ust 3) że jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne narusza członek zarządu województwa lub powiatu, skarbnik województwa, powiatu lub

[741] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru …, ST 2015, nr 3, s. 410-411.

[742] Są to: wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz ich zastępcy; członkowie zarządów powiatów oraz województw; skarbnicy gmin, powiatów oraz województw; sekretarze gmin, powiatów a także województw; kierownicy jednostek organizacyjnych gmin i powiatów; kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych; osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi, powiatowymi jak również wojewódzkimi osobami prawnymi; a także inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójtów (burmistrzów i prezydentów miast), starostów powiatu oraz marszałków województw samorządowych.

[743] Art. 2 ust. 3-5 Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez: dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne; radców i starszych radców Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa; Przewodniczącego i Zastępców Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego; pracowników regionalnych izb obrachunkowych zajmujących stanowiska: prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli; pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych zajmujących stanowiska: przewodniczącego, jego zastępcy oraz etatowego członka kolegium.

[744] Jeżeli członek zarządu województwa lub powiatu przed dniem wyboru pełnił funkcję, prowadził działalność gospodarczą albo posiadał akcje lub udziały(w spółkach prawa handlowego więcej niż 10 % akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10 % kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek); obowiązany jest w ciągu 3 miesięcy od dnia wyboru zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć udziały lub akcje W przypadku niewypełnienia tego obowiązku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje ją najpóźniej w ciągu miesiąca od upływu terminu (3 miesiące).

gminy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania. Natomiast w art. 5 ust. 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne stanowi, iż w przypadku niewypełnienia obowiązku przez osobę, o której mowa w ust. 4, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje ją najpóźniej w ciągu miesiąca od upływu terminu, o którym mowa w ust. 4. Przyjąć zatem należy że w razie odwołania lub rozwiązania umowy o pracę z członkiem zarządu powiatu bądź województwa stosowną uchwałę podejmuje odpowiedni organ stanowiący, natomiast w przypadku odwołania czy też rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarzem gminy, powiatu i województwa, kierownikami jednostek organizacyjnych gminy, powiatu i województwa, oraz osobami zarządzającymi i członkami organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi stosowny akt zgodnie z ogólną zasadą wyrażaną w art. 5 ust. 2 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wydaje właściwy organ którym w związku z art. 5 ust. 3 i 5 nie może być organ stanowiący danej jednostki. Dlatego też wnioskować należy że akt ten wydać musi organ wykonawczy**,** gdyż w ustawach samorządowych ustawodawca przewidział w każdej z jednostek samorządowych wyłącznie dwa organy: organ stanowiący oraz organ wykonawczy j.s.t.[745]. Potwierdzeniem stawianej tezy w odniesieniu do gminy jest po pierwsze: art. 26a ust. 1 u.s.g. zgodnie z którym zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powołuje i odwołuje wójt[746]; po drugie art. 30 ust. 2 pkt. 5 u.s.g. który stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia oraz zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, po trzecie art. 33 u.s.g. stanowiący, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy (miasta) i z tego tytułu wykonuje uprawnienia zwierzchnictwa służbowego wobec pracowników urzędu oraz wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych; po czwarte na mocy art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (u.p.s.)[747] wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych; oraz wójt (burmistrz,

[745] M. Gurdek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, s. 250-252.
[746] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2017 r., IV/SA/Gl 546/16, LEX nr 2226981; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2014r., II PK 24/14, OSNP 2016, nr 5, s. 57; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2010 r., IV/SA/Po 903/10, LEX nr 758634; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2010r., II OSK 919/10, LEX nr 673896.
[747] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1260.

prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2; Zawarte w przytoczonych przepisach uprawnienia uprawniają do wysunięcia wniosku zgodnie z którym organ wykonawczy w gminie na mocy art. 98a u.s.g. podjąć powinien odpowiedni akt w zakresie odwołania ze stanowiska bądź rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarzem, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy oraz osoby zarządzającej lub członkiem zarządzającego gminną osobą prawną. Zatem w razie bezczynności organu wykonawczego w gminie w zakresie odwołania bądź rozwiązania umowy o pracę z osobami wskazanymi powyżej wojewoda wzywa wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do podjęcia aktu w tym zakresie w terminie 30 dni a po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji wydaje zarządzenie zastępcze.

W odniesieniu do powiatu oraz województwa problematyka przedstawia się nieco inaczej, gdyż podobnie jak w gminie na mocy art. 35 ust. 2 u.s.p. oraz art. 43 ust. 3 u.s.w. starosta powiatu a także marszałek województwa są kierownikami odpowiednio: starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego, w związku z czym są kierownikami służbowymi pracowników urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu bądź województwa. Podobnie jak w gminie na mocy art. 7 ust. 3 u.p.s. zarówno marszałek jak i starosta dokonują w imieniu pracodawcy samorządowego czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu i kierowników powiatowych (wojewódzkich) samorządowych jednostek organizacyjnych. Jednakże prawo przysługujące przewodniczącemu zarządu powiatu jak również przewodniczącemu zarządu województwa nie obejmuje nawiązywania i rozwiazywania stosunku pracy z członkami zarządu oraz ze skarbnikiem. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 u.s.p oraz art. 32 ust. 1 u.s.w., rada powiatu w powiecie a sejmik województwa w województwie wybiera zarząd, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Natomiast na mocy art. 37 ust. 1 u.s.p. i art. 44 ust. 1 u.s.w. skarbnika powiatu (województwa) powołuje w powiecie rada powiatu na wniosek starosty, w województwie sejmik województwa na wniosek marszałka. Skoro organ stanowiący powiatu i województwa powołuje wskazane osoby to również organ stanowiący je odwołuje. Wynikające z art. 7 ust. 3 u.p.s. prawo starosty i marszałka województwa (przewodniczących organów wykonawczych) do wykonywania czynności w imieniu pracodawcy z zakresu prawa pracy obejmują natomiast nawiązywanie a także rozwiązywanie stosunku pracy z pozostałymi pracownikami starostwa powiatowego - w powiecie i urzędu marszałkowskiego –

w województwie, wobec których starosta i marszałek są zwierzchnikami służbowymi (art. 3 ust. 2 u.s.p., art. 43 ust. 3 u.s.w.). Zatem to przewodniczący zarządu powiatu oraz przewodniczący zarządu województwa wobec osób zarządzających lub członków organów zarządzających powiatowymi bądź wojewódzkimi osobami prawnymi, jak również w stosunku do pozostałych pracowników odpowiedniego urzędu wydających w imieniu starosty bądź marszałka decyzje administracyjne jest organem odwołującym bądź rozwiązującym umowę o pracę, a w związku z tym wobec tych osób to na przewodniczącym zarządu powiatu i województwa odpowiednio spoczywa wypełnienie obowiązków wynikających z art. 5 ust. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne o których mowa w art. 85a u.s.p. i art. 86a u.s.w.[748].

Zarządzenie zastępcze wydaje wojewoda w przypadku szczególnego zaniechania ze strony organów j.s.t., które nie reagują na fakt przekroczenia przez osoby które pełnią funkcje publiczne zasad wynikających z ustawowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawodawca w treści ustrojowych ustaw samorządowych wymaga żeby w takim przypadku wydać odpowiedni akt o wygaśnięciu mandatu danej osobie, lub odwołujący ją ze stanowiska, czy też rozwiązujący stosunek pracy. Jeśli organ j.s.t. tego wymogu nie spełni, wojewoda wzywa do podjęcia takiego aktu w terminie 30 dni, a po bezskutecznym wezwaniu (upływie terminu) sam wydaje akt w postaci zarządzenia zastępczego. Zdaniem J. Zimmermanna wezwanie do podjęcia odpowiedniego aktu jest oddzielnym aktem nadzoru. Zaś czynność polegająca na wydaniu zarządzenia zastępczego z uwagi na dość drastyczną ingerencję w samodzielność samorządu terytorialnego winna być realizowana wyjątkowo, podejmowana powinna być w wyniku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czyli zbadania sytuacji danej osoby podlegającej tego rodzaju sankcji[749]. Zarządzenie zastępcze, wydawane przez organ nadzoru jest zaskarżane w trybie właściwym dla innych rozstrzygnięć nadzorczych. Pozostaje aktem nadzoru, którego kontrola należy do kognicji sądów administracyjnych, co wynika z treści art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.[750].

Organy nadzoru co do zasady nie posiadają kompetencji do zastępowania aktów organów j.s.t. swoimi aktami, ani też do zastępowania swoim działaniem bezczynności organów jednostek samorządowych. Rozstrzygnięcia nadzorcze najczęściej na wzór orzeczeń sądowych określić można mianem „kasacyjnych". Akty nadzoru które załatwiają sprawę odmiennie aniżeli wcześniejszy akt organu samorządowego jak również akty nadzoru które

[748] M. Gurdek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego…, s. 253.
[749] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 340.
[750] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2008 roku II OSK 557/08, LEX nr 490090.

wypełniają lukę powstałą wskutek bezczynności właściwego organu j.s.t. należą do wyjątków. Tego rodzaju kompetencje nadzorcze określane są mianem zarządzeń zastępczych. Zaznaczyć jednak należy, iż tego rodzaju działanie nadzorcze dopuszczalne jest relatywnie rzadko, a ponadto każdorazowo musi odwoływać się do szczegółowej, enumeratywnej podstawy prawnej[751]. Wydanie zarządzenia zastępczego stanowi odrębną kompetencję nadzorczą wojewody, do której nie ma zastosowanie art. 91 ust. 5 u.s.g. Zarządzenie zastępcze jest kompetencją odrębną od rozstrzygnięcia nadzorczego o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. co pociąga za sobą adekwatne konsekwencje prawno-procesowe. Artykuł 98a u.s.g. nie odsyła do stosowania przepisów k.p.a., zatem nie można zarzucić naruszenia art. 7 k.p.a.[752] przy wydaniu zarządzenia zastępczego[753].

Środek nadzorczy zwany zarządzeniem zastępczym jest środkiem, który charakteryzuje się wyjątkową intensywnością. Organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wyposażony jest w kompetencje do zastąpienia własnym działaniem rozstrzygnięcia, które wydane być powinno przez właściwy organ gminy, powiatu bądź województwa. Zastosowanie zarządzenia zastępczego ma na celu realizację głównej funkcji instytucji nadzoru czyli strzeżenia prawa. Istnieją dwie przesłanki umożliwiające zastosowanie tego środka pierwszą z nich jest naruszenie obowiązujących przepisów prawa przez organ samorządowy na skutek podjęcia konkretnego działania, do którego dany organ był zobowiązany, drugą jest istotny upływ terminu wyznaczonego danemu organowi do podjęcia odpowiedniego aktu prawnego[754].

Zarządzenie zastępcze nie jest decyzją administracyjną szczególnego rodzaju, do którego odpowiednie zastosowanie mają przepisy k.p.a. zgodnie z treścią art. 98 ust. 4 u.s.g., zatem stosownie do art. 107 § 1 k.p.a. powinno zawierać wymienione enumeratywnie wskazane w nim elementy, czyli także uzasadnienie faktyczne i prawne wydanego zarządzenia[755]. „Wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę nie zostało ograniczone terminem, którego wpływ powoduje wygaśnięcie kompetencji organu. Przewlekłość w wydaniu zarządzenia zastępczego nie uzasadnia jego uchylenia jako wydanego

[751] P. Chmielnicki, Komentarz do art. 98a u.s.g., [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2013, s. 92.
[752] W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.
[753] Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2010 roku, II OSK 2055/10, LEX nr 786782.
[754] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 215.
[755] Wyrok WSA w Katowicach w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 roku, II SA/Ka 3310/03, LEX nr 720570.

z naruszeniem prawa. Artykuł 91 ust. 1 u.s.g. nie ma zastosowania do terminu wydania zarządzenia zastępczego"[756].

Zdaniem części przedstawicieli doktryny[757] ustawodawca wprost nie określił terminu w jakim wojewoda zobowiązany jest wydać zarządzenie zastępcze, autorzy uważają, że po bezskutecznym upływie terminu 30-to dniowego wyznaczonego j.s.t. do podjęcia odpowiedniego aktu, wojewoda niezwłocznie powiadomić powinien ministra właściwego do spraw administracji publicznej i w następnej kolejności wydać zarządzenie zastępcze. Jego wydanie nie jest uzależnione od zgody, bądź jej braku ze strony właściwego ministra, lecz wymaga jedynie od wojewody żeby o swoim działaniu powiadomił ministra a następnie wydał zarządzenie zastępcze. „Tylko takie postępowanie będzie stanowić właściwą realizację intencji ustawodawcy i zapewni odpowiednią sprawność i szybkość postępowania"[758].

Odmienne stanowisko prezentują M. Chlipała oraz P. Chmielnicki. Ich zdaniem nie można zakładać natychmiastowości działania wojewody po upływie 30-to dniowego terminu wyznaczonego j.s.t. do podjęcia odpowiedniego aktu. Obowiązek wojewody w kwestii powiadomienia ministra właściwego ds. spraw administracji publicznej o zamiarze wydania zarządzenia zastępczego, nie może być traktowany wyłącznie jako formalność. Minister powinien mieć możliwość wyrażenia swojego stanowiska, jeżeli taka byłaby jego wola. Oznacza to w praktyce, iż po bezskutecznym upływie 30-dniowego terminu powinien upłynąć jeszcze dodatkowy (np. 14-dniowy) związany z obowiązkiem powiadomienia ministra. Wówczas dopiero, po wypełnieniu wszystkich ustawowo wskazanych warunków, wojewoda zobowiązany jest do wydania zarządzenia zastępczego[759].

Podzielam pogląd przedstawiony przez R. Hausera, W. Sawczyna, B. Dolnickiego oraz A. Matana, gdyż przepis art. 98a u.s.g. wymaga, aby wojewoda przed wydaniem zarządzenia zastępczego powiadomił jedynie ministra właściwego ds. administracji, jednakże na co zwraca uwagę A. Matan nie są jednak jasne cele jak również funkcje tego powiadomienia, w każdym razie nie można tego faktu interpretować jako wyrażania stanowiska przez ministra w kwestii wydania lub nie przez wojewodę tego zarządzenia zastępczego. Jego wydanie jest wyłączną kompetencja wojewody, uwagi zawarte przez ministra w zaprezentowanym stanowisku, nawet

[756] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2010 roku, II OSK 49/10 LEX nr 597634.
[757] A. Matan, Komentarz do art. 98a u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1211.
[758] R. Hauser, W. Sawczyn, Komentarz do art. 98a u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 797.
[759] M. Chlipała, Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2005, nr 7-8, s. 82-90.

jeśli są to zastrzeżenia, nie mają wiążącego charakteru dla wojewody[760].W mojej ocenie w razie bezskutecznego upływu 30-dniowego terminu na podjęcie odpowiednich działań przez samorząd, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego ds. administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze. Ustawodawca bowiem nie ustalił terminu wydania zarządzenia zastępczego, pozostawił to samemu wojewodzie, wojewoda ma jedynie powiadomić ministra, nie musi czekać na jego reakcję, gdyby wojewoda był uprawnionym do wydania zarządzenia zastępczego po uzyskaniu odpowiedzi ministra ustawodawca jednoznacznie ująłby to w przepisach prawa. NSA w Warszawie z dnia 01 czerwca 2010 roku, II OSK 441/10[761] orzekł, że powiadomienie ministra właściwego ds. administracji publicznej ma charakter czynności materialno-technicznej, o charakterze informacyjnym, nie jest obwarowane żadnym terminem, nie wymaga podejmowania przez ministra żadnych czynności prawnych. (…) Zarządzenie wydane być może przed skutecznym doręczeniem ministrowi powiadomienia. W ocenie Sądu, brak skutecznego doręczenia powiadomienia ministrowi nie może rzutować na legalność samego rozstrzygnięcia wojewody. Istotne jest „poinformowanie" ministra poprzez wystosowanie odpowiedniego pisma. Przepisy nie wymagają przy tym konieczności ustosunkowania się przez ministra do przedmiotowego powiadomienia. Nawet brak zawiadomienia ministra o wydaniu zarządzenia zastępczego, chociaż stanowiłby naruszenie prawa, nie skutkowałby nieważnością tego zarządzenia.

Jako niedopuszczalne należy uznać wydanie zarządzenia zastępczego przez organ nadzorczy (wojewodę) w sytuacji kiedy rada gminy, rada powiatu bądź sejmik województwa podejmie uchwałę o treści niezgodnej z wolę wojewody. Zarządzenie wydane być może jedynie wówczas, gdy w ciągu 30 dni od wezwania organ uchwałodawczy nie podejmie żadnej uchwały[762]. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 sierpnia 2005 roku, III SA/Kr 1004/05[763] orzekł, że z chwilą podjęcia uchwały przez radę gminy skończył się okres jej bezczynności, którą przerwać mogłoby zarządzenie zastępcze wojewody. Od chwili podjęcia uchwały przez radę gminy nie można już mówić, że spełnione są przesłanki hipotezy art. 98a u.s.g., a tym samym nie istnieje już możliwość wydania przez organ nadzoru zarządzenia zastępczego. Również NSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 lipca 2004 roku, OSK 606/04[764] orzekł, że jeżeli wbrew swemu ustawowemu obowiązkowi, właściwa rada gminy nie podejmuje żadnej

[760] A. Matan, Komentarz do art. 98a u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1211.
[761] LEX nr 597598.
[762] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 411.
[763] CBOSA.
[764] LEX nr 837659.

uchwały, wówczas wojewoda wzywa radę, aby to uczyniła w terminie 30 dni, a po bezskutecznym upływie tego terminu wydaje zarządzenie zastępcze. Natomiast po podjęciu zakwestionowanej przez wojewodę uchwały wydanie zarządzenia zastępczego jest już niedopuszczalne. Podjęcie uchwały niezgodnej ze stanowiskiem wojewody wyrażonym w wezwaniu, nie jest to przesłanką objętą hipotezą normy zapisanej w art. 98a u.s.g. (art. 85a u.s.p., art. 86a u.s.w.), gdyż ustawodawca wprost wskazał okoliczności, w których wojewoda może skorzystać z przyznanych uprawnień i dopiero spełnienie tych przesłanek nakłada obowiązek podjęcia dalszych czynności.

3.5. Regionalna izba obrachunkowa jako organ nadzoru – uwagi ogólne

Ostatnim z trzech konstytucyjnych organów nadzoru nad działalnością j.s.t. są regionalne izby obrachunkowe. Ustrojodawca w art. 171 Konstytucji RP stanowi, że rio sprawują nadzór nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych.

Strukturę oraz zakres działania rio określa ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych[765]. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy izby sprawują nadzór nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto zgodnie z art. 1 ust 3 u.r.i.o. izby opracowują raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami, a także na mocy art. 1 ust. 4 u.r.i.o. w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową, która może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa.

Zakres przedmiotowy kompetencji nadzorczych rio ograniczony został do spraw finansowych. Charakterystyczne znaczenie dla określenia i rozróżnienia zakresu kompetencji nadzorczych zarówno wojewody oraz rio ma pojęcie: „sprawy finansowe", które nie ma

[765] T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.

definicji legalnej. W doktrynie podkreśla się, że po nowelizacji u.r.i.o. z 24 lipca 2003 roku[766] wyjaśniły się wątpliwości co do zakresu przedmiotowego nadzoru izb[767]. Wyrażany jest pogląd, że w pojęciu tym powinien się mieścić ogół czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych i majątkowych[768]. Omawianemu pojęciu można nadawać znaczenie względne, według którego zakres przedmiotowy pojęcia „sprawy finansowe" został sformułowany przez art. 11 ust. 1 pkt. 1–7 u.r.i.o.[769]. Przepis ten stanowi, że: „w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa rio obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Wskazane w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. uprawnienia utożsamiane być powinny z uściśleniem kompetencji nadzorczych rio w szczególności przez ich ograniczenie do badania tylko tych enumeratywnie wskazanych uchwał j.s.t., bowiem zakres kompetencji nadzorczych rio ustrojodawca określił w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP[770].

NSA w wyroku z 29 listopada 2007 r., II GSK 261/2007[771] orzekł, że określenie „w sprawie" oznacza wszystkie kwestie powiązane rzeczowo z zasadniczym, określonym hasłowo zagadnieniem, w tym przypadku z finansami. Zdaniem sądu skoro nie ma legalnej definicji pojęcia: „sprawy finansowe", która jednoznacznie określiłaby katalog spraw poddanych nadzorowi rio wyłącznie do tych wymienionych w art. 11 ust. 1 u.r.i.o., to nie można tego pojęcia, a co za tym idzie - kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, zawężać przez domniemanie kompetencji wojewody[772].

Realizując kompetencje nadzorcze rio wykorzystuje przynależne jej w tym zakresie środki nadzoru, wśród których wskazać należy środki o charakterze informacyjno – doradczym, bowiem zgodnie z przyjętymi regulacjami ustawowymi rio ma prawo żądać informacji i danych

[766] Dz.U nr 149, poz. 1454.
[767] B. Cybulski, [w:] W. Miemiec (red.), Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wrocław 2006, s. 299.
[768] A. Talik, Zakres nadzoru w świetle art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, FK 1999, nr 5, s. 19.
[769] J. Dytko, Kompetencje wojewody a kompetencje regionalnej izby obrachunkowej w nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego, FK 2007, nr 7-8, s. 6-7.
[770] Wyrok NSA z dnia 22 marca 2001 roku, II SA/Ka 2606/00, OwSS 2002, nr 1, poz. 17.
[771] Lex nr 2123829.
[772] Wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r., II OSK 1706/2013, LEX nr 1455453.

dotyczących organizacji oraz funkcjonowania j.s.t. niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych na mocy art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p., art. 80 u.s.w.

Izby wyposażane są również w środki nadzoru o charakterze korygującym mające na celu usuniecie z obrotu prawnego wszelkich aktów niezgodnych z prawem i przywrócenie odpowiedniego porządku prawnego: po pierwsze- stwierdzenie nieważności w całości lub w części uchwały (zarządzenia) podjętej w zakresie objętym nadzorem rio na podstawie art. 12 ust 2 u.r.i.o., z tym wiąże się również stwierdzenie nieważności (w całości lub w części) uchwały budżetowej i dokonanie ustalenia zastępczego budżetu w części dotkniętej nieważnością, po wtóre- wskazanie, iż uchwała (zarządzenie) wydana została z naruszeniem prawa (art. 11 ust. 3 u.r.i.o.), w sytuacji gdy mamy do czynienia z tzw. nieistotnym naruszeniem prawa następuje wstrzymanie wykonania uchwały (zarządzenia) na podstawie art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.w., po trzecie- zastępcze ustalenie budżetu dla jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji gdy właściwy organ stanowiący nie uchwali budżetu do 31 stycznia roku budżetowego zgodnie z art. 240 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych[773] oraz art. 11 ust. 3 u.r.i.o. Ponadto izbom przynależny jest również środek korygujący zwany zatwierdzenie, uzgodnienie oraz zaopiniowanie rozstrzygnięć organu samorządowego, art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. jak również art. 81 u.s.w. wskazują na obowiązek przedłożenia aktu organu samorządu organowi nadzoru właściwemu w sprawie celem oceny jego legalności. Aktami które wójt zobowiązany jest przedłożyć rio będą uchwały rady gminy oraz zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru rio właściwej Izby. Starosta natomiast zobligowany jest do przedłożenia uchwał objętych nadzorem właściwej rio. Zaś marszałek województwa przedkłada uchwały objęte zakresem nadzorczym rio. Ponadto odpowiedni obowiązek przedkładania określonych aktów właściwym organom nadzoru spoczywa także na organach wykonawczych związków i porozumień międzygminnych a także związków i porozumień powiatów, wymóg ten wynika z zawartego treści art. 99 u.s.g. odesłania w kwestii nadzoru dotyczącego związków oraz porozumień międzygminnych oraz z art. 90 u.s.p. normującego nakaz stosowania przepisów dotyczących nadzoru nad samorządem powiatowym także do związków i porozumień powiatów[774].

Do 31 grudnia 2009 roku gminy zobowiązane były do szczególnego obowiązku informacyjnego wobec rio na mocy obowiązującego wówczas art. 52 ust. 2 u.s.g. który

[773] T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

[774] R. Płaszowska, Obowiązek przedkładania aktów organów jednostek samorządu terytorialnego organom nadzoru i konsekwencje jego niedopełnienia. Uprawnienie organu nadzoru do żądania informacji, [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), Prawne problemy samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2013, s. 365-366.

stanowił, iż projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami wójt przedkłada radzie gminy najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy i przesyła projekt rio, celem zaopiniowania. Art. 52 ust. 2 u.s.g został uchylony przez art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dniem 1 stycznia 2010 roku[775] który normował tryb przygotowania projektu uchwały budżetowej, a w szczególności: ustanawiał wyłączną kompetencję wójta w tym zakresie, wymagał jego zgody na wprowadzanie do projektu budżetu gminy zmian powodujących zwiększenie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów i określał terminy: przedłożenia projektu budżetu i towarzyszących mu dokumentów radzie gminy, przesłania do rio oraz podjęcia uchwały budżetowej[776]. W obecnym stanie prawnym sprawy te wobec każdej j.s.t. są unormowane w art. 233- 246 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Ustawodawca w treści art. 238 u.f.p. stanowi że organ wykonawczy j.s.t. sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu j.s.t. jednostki samorządu terytorialnego, oraz właściwej miejscowo rio celem zaopiniowania do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Wraz z projektem uchwały budżetowej organ wykonawczy j.s.t. przedkłada rio uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale budżetowej. Opinię rio o projekcie uchwały budżetowej organ wykonawczy j.s.t. zobowiązany jest przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu j.s.t.

Zgodnie z treścią uchwały rio w Warszawie z dnia 4 grudnia 2012 roku, nr 25.315.12[777] ponieważ ustawowo określony termin złożenia projektu uchwały budżetowej gminy to 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 238 ust. 1 u.f.p.), to złożenie przez kierownika jednostki budżetowej planu finansowego w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy byłoby sprzeczne z przepisami z art. 248 u.f.p. oraz z § 5 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych[778]. Z przepisów tych wynika, że organ wykonawczy j.s.t. w terminie 7 dni od złożenia projektu uchwały budżetowej przekazuje kierownikom podległych samorządowych

[775] Dz.U. nr 157, poz. 1241.
[776] A. Szewc, Komentarz do art. 52 u.s.g., [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym, wydanie IV. Warszawa 2012, s. 681-682.
[777] LEX nr 1727804.
[778] T. j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1542.

jednostek budżetowych informacje o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej. Na tej podstawie kierownicy jednostek opracowują projekty planów finansowych i przekazują je organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków przyjętych w projekcie uchwały budżetowej, nie później jednak niż do 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. W terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy kierownicy jednostek budżetowych mogą składać założenia do projektów planów finansowych tych jednostek.

Ponadto rio w razie jakichkolwiek wątpliwości na mocy art. 88 u.s.g., 77a u.s.p., oraz art. 80 u.s.w. gwarantujących organom nadzoru prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania j.s.t niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych, jest uprawniona aby żądać wszelkich niezbędnych informacji i danych.

ROZDZIAŁ IV
STATUS PRAWNY REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH. PODSTAWOWE DYLEMATY W PERSPEKTYWIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

4.1. Uwagi wstępne

Regionalna izba obrachunkowa jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w zakresie spraw finansowych, lecz równocześnie jest organem kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych nie tylko względem jednostek samorządu terytorialnego, lecz także wobec innych ustawowo wskazanych podmiotów. Tworząc rio w RP wzorowano się na francuskich rozwiązaniach, gdzie *Chambres Reginales de Compensation* są odrębnym organem nadzorczym w zakresie tzw. nadzoru finansowego poprzez kontrolę rachunków związków terytorialnych, a także czuwają nad prawidłowym opracowaniem budżetów korporacji samorządowych.

Koncepcja powołania odrębnego organu, odpowiedzialnego jedynie za kontrolę gospodarki finansowej j.s.t. pojawiła się już w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawie o samorządzie gminnym), gdyż kontrolę gospodarki finansowej ówczesnych gmin i ich związków sprawdzać miały nowo utworzone na podstawie regulacji ustawowej - regionalne izby obrachunkowe. Efektem tych zapowiedzi było uchwalenie dnia 7 października 1992 roku ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, która ze zmianami obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Regionalna izba obrachunkowa jest szczególnym organem nadzoru, gdyż zajmuje się rozpatrywaniem spraw o charakterze finansowym, ponadto kompetencji w tym zakresie nie ma ani Prezes Rady Ministrów, ani wojewoda. Ustrojodawca wyznacza rio w przepisach Konstytucji RP pozycję organu niezależnego od organów administracji rządowej, co ma zagwarantować j.s.t. bezstronność i obiektywizm w zakresie oceny ich finansów. Z przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wyraźnie wynika, że są to państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej j.s.t. Izby sprawują nadzór nad działalnością j.s.t. (gmin, powiatów, województw) i ich związków w zakresie spraw finansowych, a także prowadzą kontrolę w zakresie gospodarki finansowej i organizowania zamówień publicznych przez j.s.t., związków metropolitalnych, związki międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz

stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, związków powiatowo-gminnych, samorządowych jednostek organizacyjnych w tym samorządowych osób prawnych oraz podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów j.s.t. Ponadto izby wydają opinie w sprawach określonych ustawami oraz prowadzą działalność informacyjną, szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą.

Działalność rio obejmuje zatem następujące kategorie działań: sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów podlegających kompetencjom rio, działalność opiniodawczą, prowadzenie działalności szkoleniowej i informacyjnej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. W zakresie kryteriów stosowanych przez rio przy wykonywaniu swoich uprawnień nadzorczych stosowane jest kryterium zgodności z prawem, natomiast kontrola gospodarki finansowej dokonywana jest również przy uwzględnieniu kryteriów: celowości, rzetelności i gospodarności.

Problemy dotyczące funkcjonowania rio wynikają z tego, że ustawodawca powołał organ, który łączy w swoich działaniach dwie kompetencje: do sprawowania nadzoru oraz do wykonywania kompetencji kontrolnych, dlatego istotne jest ukazanie odmienności regionalnych izb obrachunkowych na tle innych organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także jednoznacznie rozróżnienie kompetencji nadzorczych od kontrolnych poprzez wyznaczenie ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego.

4.2. Geneza i ewolucja regionalnych izb obrachunkowych

Genezy funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce doszukiwać się należy w XI-wiecznej Francji, kiedy to na dworze króla Normandii, powołana została pierwsza instytucja sprawująca kontrolę nad finansami publicznymi – czyli izba obrachunkowa[779]. W jej skład wchodzili księża, a także osoby świeckie wyłonione z rady królewskiej. Zakres działalności izby był bardzo ograniczony, bowiem obejmował jedynie sporządzanie rachunków oraz sprawowanie kontroli nad królewskimi finansami. Po raz pierwszy terminu „izba obrachunkowa" w stosunku do instytucji kontroli finansowej miasta Paryża użyto pod koniec XIII wieku. Do 1789 roku na terenie Francji funkcjonowało 14 izb obrachunkowych

[779] B. Cybulski, Od głównej Izby Obrachunkowej do regionalnych izb obrachunkowych, [w:] R.P. Krawczyk, M. Stec, Samorząd-finanse-nadzór i kontrola, XX lecie regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2013, s. 37.

o niejednolitych nazwach i uprawnieniach. W latach 1790 – 1791 uległy one likwidacji, a ich kompetencje przejął nowo utworzony Urząd Księgowości, zastąpiony z czasem przez Komisję Księgowości. W ramach kontynuacji procesu centralizacji Francji, w roku 1807 została powołana Izba Obrachunkowa Francji (*Cour des Comptes)*, określana także mianem Trybunału Obrachunkowego, głównym zadaniem Izby była kontrola rachunków państwa, jego departamentów, a także niektórych gmin[780].

Francuskie izby były pierwowzorem pierwszych organów weryfikujących finanse publiczne na ziemiach polskich. W okresie Księstwa Warszawskiego na podstawie założeń ustrojowych Napoleona I ujętych w treści Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 roku[781] utworzona została Główna Izba Obrachunkowa (GIO), a następnie Izba Najwyższa Obrachunkowa, działająca w późniejszym okresie Królestwa Polskiego. Oba te organy różniły się od dzisiejszych rio lecz posiadały elementy które wiążą tradycję ze współczesnością, wśród nich wskazać należy funkcję jaką pełniły, zakres przedmiotowy - finanse publiczne oraz status - organ państwowy[782].

Główna Izba Obrachunkowa dała początek historii nowoczesnej kontroli finansów publicznych na ziemiach polskich. Podczas prac nad powołaniem GIO rozpatrywane były dwie koncepcje instytucji kontrolnych: francuska oraz pruska. Założenia koncepcji pruskiej zasadniczo opierały się na nadaniu uprawnień do przeprowadzania kontroli następczej bez możliwości zastosowania jakichkolwiek środków nakazu, zaś zgodnie z koncepcją francuską, wzorowaną na *Cour des Comptes* (Izbie Obrachunkowej Francji), GIO wyposażona miała zostać w uprawnienia jurysdykcyjne i rozbudowane prawa pokontrolne[783]. Kompromis pomiędzy dwiema koncepcjami doprowadził, że na posiedzeniach w dniach 17 i 18 czerwca 1808 roku Rada Stanu przyjęła projekt dekretu o ustanowieniu Głównej Izby Obrachunkowej[784]. Zadania oraz uprawnienia GIO unormowane zostały ostatecznie w treści dekretu królewskiego z dnia 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej[785].

Prezentowany organ stał się częścią silnie scentralizowanego aparatu państwowego, podlegając królowi. Do kompetencji GIO należało kontrolowanie rocznych rachunków wydawanych przez kasy publiczne, nadsyłanych w prawnie ustalonych terminach pod rygorem kar finansowych nakładanych na kasjerów. Kontrola odbywała się dwuetapowo. W pierwszej

[780] U. K. Zawadzka-Pąk, Regionalne izby obrachunkowe Francji, FK 2010, nr 11, s. 71.
[781] Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego z 1807 r., t. I, s. II- XLVIII.
[782] B. Cybulski, Od głównej Izby Obrachunkowej do regionalnych izb obrachunkowych…, s. 37.
[783] A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2001, s. 256.
[784] W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej, tom 1, Warszawa 1964, s. 336-339.
[785] Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, tom I, s. 120-136.

kolejności funkcjonariusze niższej rangi dokonywali oceny formalnej, następnie rachunki weryfikowane były przez konsyliarzy lub asesorów pod kątem legalności oraz zgodności z przyjętym planem budżetowym. Ostatecznie rachunki nie budzące wątpliwości były akceptowane przez prezesa oraz dwóch konsyliarzy, pozostałe, budzące wątpliwość, bądź nieodpowiednio uzasadnione, odsyłane były do kasjerów w celu uzasadnienia. GIO posiadała również możliwość dokonywania kontroli pod względem gospodarności oraz celowości wydatków[786].

Zgodnie z postanowieniami dekretu królewskiego GIO miała doprowadzać do „najwyższego porządku w rachunkach" przez kontrolę wszystkich rachunków rocznych kas publicznych (art. 2), karać pieniężnie urzędników nieudzielających w ustalonym terminie Izbie wyjaśnień (art. 31); izba powiadamiała właściwego ministra, a równolegle informację przesyłała w raporcie do króla „o dostrzeżonym przy którym rachunku deficyt, lub fałszu, lub innym jakim zdzierstwie i zmarnotrawieniu grosza publicznego" (art. 32); ponadto GIO opiniowała projekt Rady Stanu w sprawach prowadzenia rachunków publicznych sporządzony przez Ministra Przychodów i Skarbu (art. 42); zaś specjalne uprawnienia GIO dotyczyły budżetu Księstwa, bowiem ministrowie zobowiązani byli przesyłać izbie do 1 września „etapów rocznych przychodów i rozchodów" (art. 44) GIO kontrolowała owe zestawienia pod względem rachunkowym i formalnym.

Izba przy rządzie centralnym w Galicji działała do dnia 31 grudnia 1809 roku, wówczas z chwilą włączenia ziem uzyskanych w wyniku pokoju w Schönbrunn do Księstwa Warszawskiego utworzono z niej cztery departamenty galicyjskie, zaś w Lublinie utworzono Komisję Obrachunkową działającą pod nadzorem GIO aż do formalnego końca Księstwa Warszawskiego w czerwcu 1815 roku, ponieważ utworzony Rząd Tymczasowy Królestwa Polskiego zobowiązany był do czasu utworzenia nowych organów utrzymać ciągłość prac organów państwowych. W związku z czym GIO formalnie przestało funkcjonować w momencie wprowadzenia ustroju Królestwa Polskiego[787].

Konstytucją Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 roku[788] powołano Izbę Obrachunkową. Zgodnie z art. 78 do zadań i uprawnień Izby Obrachunkowej należała „ostateczna" rewizja rachunków i „zakwitowanie" – rozliczenie urzędów odpowiedzialnych za te rachunki. Izba zagwarantowaną miała niezależność od władz wykonawczych, gdyż „ Izba

[786] A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2001, s. 256.
[787] B. Cybulski, Od głównej Izby Obrachunkowej do regionalnych izb obrachunkowych…., s. 48-50.
[788] Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1815, t. I, s. 1-103.

ta od samego tylko Króla zależeć będzie”[789]. Postanowieniem królewskim z dnia 17 października 1816[790] roku wyznaczono Izbie Obrachunkowej zakres zadań i kompetencji, w dużej mierze opartych na GIO, lecz jak wynikało z treści art. 1 uprawnienia Izby Obrachunkowej zostały rozszerzone, gdyż „Sprawowanie Jeneralnej rachunkowości w Królestwie Polskim należy do Izby Obrachunkowej”. Formuła przyjęta w tym przepisie jest zdecydowanie szersza niż zawarta w dekrecie powołującym Główną Izbę Obrachunkową Księstwa Warszawskiego, gdyż w tytule dekretu królewskiego powołującego Izbę Obrachunkową ustawodawca wskazywał „aby dla prowadzenia i utrzymania jak największego porządku w rachunkach, ustanowić główną Izbę Obrachunkową”[791]. Do zadań Izby Obrachunkowej po wejściu w życie postanowienia królewskiego o Izbie Obrachunkowej należały: kontrola rachunków przedkładanych Izbie Obrachunkowej przez wszystkie kasy publiczne, w tym badanie zarówno pod względem formalnym jak i rzeczowym oraz badanie czy urzędnicy odpowiedzialni za prowadzenie kas i rachunki nie złamali prawa. Ponadto w ramach kontroli rachunków sprawdzano, czy osoby odpowiedzialne za kasy właściwie wypełniły swoje obowiązki nadzoru nad kasą i czy kasjerzy właściwie zarządzali kasą (art. 9); Izba obrachunkowa mogła żądać pomocy od właściwych organów w celu przyśpieszenia czynności rachunkowych i składania wyjaśnień urzędników (art. 11); Miała obowiązek powiadamiania właściwych ministerstw (komisji rządowych) o wszelkich wykrytych na podstawie przesyłanych jej rachunków i ksiąg oraz składanych na żądanie wyjaśnień i dowodów nieprawidłowościach w kasach (art. 10); posiadała uprawnienie aby karać urzędników za nieterminowe złożenie rachunków lub przesłanie niedokładnych rachunków (art. 12); Mogła wysłać komisarza do siedziby kasy która nie przekazała rachunków w terminie, aby ten przejął rachunki a w razie konieczności doprowadził księgi do porządku. W takiej sytuacji winny zaniedbania pokrywał koszty tej procedury, zaś powtórzenie się takiej sytuacji skutkowało wydaleniem winnego ze służby (art. 13); W przypadku podejrzenia fałszerstwa ksiąg lub rachunków tzw. „sprzeniewierzenia” Izba wydawała wyrok w którym nakazywała zapłatę „Zawinionej kwoty” w wyznaczonym przez nią terminie. Wyrok był równocześnie wysyłany do Komisji Sprawiedliwości aby podjęła ona czynności procesowe, zawiadamiając także właściwą komisję rządową (art. 14); Wyroki Izby były prawomocne, a obwiniony mógł w ciągu 3 miesięcy zaskarżyć wyrok Izby do Rady Stanu za pośrednictwem właściwej komisji rządowej, przy czym w skardze podnieść mógł wyłącznie naruszenie przez Izbę procedury

[789] *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. I, s. 46.
[790] *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. II, s. 183-207.
[791] B. Cybulski, Od głównej Izby Obrachunkowej do regionalnych izb obrachunkowych…., s. 52.

bądź prawa (art. 17); w sytuacji gdy nowe dowody (rachunki, księgi kasowe) wskazywały że w zaakceptowanych już rachunkach były nieprawidłowości Izba mogła wznowić postępowanie kontrolne (art. 15); Nie wolno było bez pozytywnej opinii Izby obniżyć kaucji wpisanych do hipoteki jako zabezpieczenia interesów państwa (art. 16); opiniowała system rachunkowości oraz system kas publicznych i projektowane w nim zmiany Król mógł żądać opinii Izby o budżecie państwa (art. 18); musiała działać w porozumieniu z właściwymi komisjami rządowymi (art 47); a ponadto była zobowiązana do składania królowi kwartalnych sprawozdań ze swej działalności oraz do sporządzania ogólnego raportu rocznego (art. 48).

Izba Obrachunkowa funkcjonowała do 1832 roku, kiedy po powstaniu listopadowym w celu zapewnienia ściślejszego połączenia Królestwa Polskiego i Rosji[792] dokonano statutem zmian w administracji centralnej oraz terenowej tworząc Izbę Najwyższą Obrachunkową. Działała ona na podstawie dotychczasowych przepisów, z tą różnicą że na jej czele stał kontroler generalny. Powierzono jej badanie rachunków i remanentów magazynów wojskowych nierozliczonych do 1812 roku. Izba Najwyższa Obrachunkowa stała się instytucją stojąca na straży ładu w finansach publicznych Królestwa, lecz od 1832 roku pozbawiono obywateli Królestwa reprezentacji w niej, a jej instytucje centralne uzależnione były od rosyjskiego namiestnika oraz władz w Petersburgu. Ukazem carskim Aleksandra II do Rządzącego Senatu z dnia 9 stycznia 1867 r.[793] zlikwidowano konstytucyjny organ działający w Królestwie od ponad pięćdziesięciu lat. Carski ukaz nakazywał objąć Królestwo Polskie ustawą z dnia 3 stycznia 1866 roku o miejscowych instytucjach kontrolnych w Rosji[794], „obok istniejącej obecnie w Warszawie Izby Kontrolującej, uorganizować Izby Kontrolujące w Lublinie i Łomży" Istotnym jest, że w ukazie nie znajdujemy nawet postanowień o likwidacji INO, bowiem w jego treści organ ten nie jest w ogóle wymieniany. Występuje jako „istniejąca obecnie w Warszawie Izba Kontrolująca". Dodać należy że w tym samym roku (1867 r.) los INO podzieliły Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, Komisja Rządowa Oświecenia Publicznego, Rada Stanu i Rada Administracyjna[795].

Od likwidacji Izby Najwyższej aż do 1990 roku (przez 123 lata dokładnie tyle ile trwała utrata przez Polskę niepodległości) nie było w Polsce oficjalnych organów kontroli państwowej w swojej nazwie noszących miano „izba obrachunkowa". Powrót takiej instytucji nastąpił

[792] Podpisany w dniu 26 lutego 1832 roku przez cara Mikołaja I w Petersburgu Statut Ograniczony dla Królestwa Polskiego, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. XIV s. 175.
[793] *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. LXVI, s. 365.
[794] *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. LXVI, s. 265-273.
[795] *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. LXVII, s. 43,63,35 i 89.

w okresie dokonywanych od przełomu 1989-1990 roku przemian polityczno -ustrojowo-społeczno-gospodarczych[796].

Idea wprowadzenia w Polsce regionalnych izb obrachunkowych pojawiła się wraz z uchwaleniem dnia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie o samorządzie gminnym), który to akt normatywny stanowił początek procesu przekształceń ustrojowych w Polsce. Ustawa była wyrazem panującego przekonania, że samorząd terytorialny stanie się fundamentem nowego państwa polskiego - III Rzeczypospolitej Polskiej, w której ustrój opiera się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej w państwie, a podstawy ideowe nowego ustroju zawarte zostały w zasadzie pomocniczości. Zasada decentralizacji władzy publicznej obowiązywać zaczęła przy jednoczesnej aprobacie unitarności terytorialnej RP. W nowym ustroju należało zatem stworzyć również nowy system administracji publicznej, z istotną w nim rolą jednostek samorządu terytorialnego, a także stworzyć nowoczesny model nadzoru nad działalnością struktur samorządu terytorialnego[797].

Ustawodawca w ustawie o samorządzie terytorialnym (u.s.t.) w rozdziale 10 zatytułowanym „Nadzór nad działalnością komunalną" stworzył nowy model nadzoru nad działalnością komunalną który miał być sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem, zaś w sprawach zleconych ponadto na podstawie kryteriów celowości, rzetelności oraz gospodarności (art. 85 u.s.t.). Ustawodawca w art. 86 u.s.t. stanowił, że organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych - regionalna izba obrachunkowa. Organ ten nie został jednak powołany do życia, wraz z ustawą o samorządzie terytorialnym, choć w procesie legislacyjnym rio pojawiły się wraz z senackim projektem u.s.t., nad którym prace trwały już pod koniec 1989 roku. W związku z czym nadzór i kontrola nad gospodarką finansową gmin jako j.s.t., w latach 1990-1992, należały do wyłącznej właściwości wojewody, gdyż prac nad poselskim projektem ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i regionalnych izbach obrachunkowych (1990r.) w Sejmie X kadencji nie doprowadzono do końca. W tym samym czasie rozdział poświęcony rio umieszczono w rządowym projekcie ustawy o dochodach gmin, zasadach subwencjonowania, warunkach zaciągania pożyczek i emisji obligacji oraz o rio. W uchwalonej ustawie z dnia 14 grudnia 1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania[798] jednak ten rozdział się nie znalazł. Również rządowy

[796] B. Cybulski, Od głównej Izby Obrachunkowej do regionalnych izb obrachunkowych…, s. 66.
[797] M. Stec, Wprowadzenie, [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 13.
[798] Dz. U., nr 89, poz. 518.

projekt ustawy o finansach gmin z 1991 r., w którym jeden z rozdziałów dotyczył izb, nie uzyskał poparcia.

Zauważyć należy, że w 1990 roku status prawny wojewody oraz Prezesa Rady Ministrów był już w przepisach prawa jasno określony, natomiast pojęcie regionalnej izby obrachunkowej pojawiło się po raz pierwszy w tekście normatywnym u.s.t., bez jakiegokolwiek dookreślenia statusu prawnego nowej instytucji, poza wskazaniem w treści art. 90 u.s.t. zakresu przedmiotowego rio. Ustawodawca w treści art. 90 u.s.t. stanowił bowiem, że uchwałę budżetową oraz uchwałę o nieudzielaniu zarządowi absolutorium przedkłada się rio w terminie 7 dni od jej podjęcia. Usytuowanie rio wśród organów państwowych było sprawą wielce dyskusyjną od samego początku, gdyż utworzenie z punktu widzenia koncepcyjnego zupełnie nowego organu nadzoru nad sprawami budżetowymi gmin miało dalece idące konsekwencje, a ponadto jak każde nowe przedsięwzięcie było dość ryzykowne. Dlatego też wprowadzenie rio do polskiego ustroju poprzedzone zostało bardzo ostrymi sporami koncepcyjnymi. Jednakże niemal od samego początku powołaniu rio przyświecała restytucja samorządu terytorialnego w Polsce[799]. Na kanwie dyskusji nad kształtem ustrojowym organu nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym zaistniał problem, w jakie kompetencje wyposażyć rio, aby jej działalność nie naruszała samodzielności jednostek samorządu terytorialnego[800]. Poszukując właściwego modelu nadzoru, polski ustawodawca znalazł oparcie w dwóch źródłach: po pierwsze w dorobku literatury oraz praktyki przedwojennego prawa samorządowego i administracyjnego; po drugie w rozwiązaniach stosowanych na zachodzie Europy, mających nie tylko walor praktycznego stosowania, ale także walor prawnopoznawczy[801]. Powstawaniu rio towarzyszyła bowiem koncepcja stworzenia wyspecjalizowanego, względnie niezależnego organu państwowego, który miał wykonywać uprawnienia nadzorcze wobec samorządu, z jednej strony będąc *quasi-sądem* finansowym, z drugiej natomiast strony miał być to organ udzielający pomocy w zakresie organizowania szkoleń oraz prowadzenia instruktażu dla pracowników samorządowych. Realizacja koncepcji nie była łatwa, gdyż istotą każdego nadzoru nad sprawami budżetowymi jest prawna możliwość władczej ingerencji, zmieniającej bieg spraw finansowych, bez jednoczesnej odpowiedzialności organu nadzoru za skutki z tym

[799] T. Dębowska-Romanowska, Regionalne izby obrachunkowe - nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego [w:] M. Stec, (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 19.

[800] A. Skibiński, Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru. 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, Poznań 2007, s. 221-223.

[801] A. Skibiński, Regionalne izby obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka, PWSZ IPiA STUDIA LUBUSKIE, Tom IV, Sulechów 2008, s. 163.

związane dla lokalnych społeczności. Zatem u podstaw tworzenia rio legła idea ograniczenia kryteriów sprawowania nadzoru do *stricte* legalnych, czyli zasada formalizacji nadzoru. Ponadto przyjęto, że rio swoje kompetencje realizować będą w oparciu o zasadę powściągliwości, a także proporcjonalności w zakresie stosowania przewidzianych prawem środków nadzoru, przy czym w pierwszej kolejności stosować należało środki naprawcze, natomiast środki o charakterze represyjnym stosowane być mogły w dalszej kolejności. Dla zapewnienia wiarygodności nowo tworzonego organu administracji założono, że w składach orzekających rio niezbędny jest udział przedstawicieli środowisk samorządowych. Nadzór nad sprawami budżetowymi odbywać się miał w oparciu o zasadę ciągłości, nie akcydentalności (przypadku) co w pełni uzasadniał charakter materii nadzoru, bowiem sprawy budżetowe muszą być prowadzone w sposób nieprzerwany, powtarzalny i stały[802].

Senat I kadencji w połowie 1991 roku miał do dyspozycji dwa projekty autorskie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych: prof. Karola Podgórskiego i prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej. Prace nad kolejnymi wersjami tego projektu zakończono w Senacie II kadencji i w marcu 1992 roku projekt u.r.i.o. przekazano do Sejmu. Miesiąc później odbyło się I czytanie, a do II i III doszło w październiku tego roku. Wypełnienie dyspozycji wynikającej z u.s.t. nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1992 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb i trybu postępowania[803].

Tworząc w Polsce nowy organ nadzoru czyli rio wzorowano się na rozwiązaniach przyjętych we Francji. Regionalne Izby Obrachunkowe *(chambres régionales des comptes)* działające we Francji są odrębnym organem nadzorczym w zakresie tzw. nadzoru finansowego powołane do kontrolowania rachunków związków terytorialnych oraz do czuwania nad prawidłowym opracowaniem budżetów korporacji samorządowych[804]. Francuskie rio stanowiły przejaw powrotu do idei decentralizacji państwa. Równocześnie był to model najbardziej właściwy do implementacji na grunt polski, gdyż model ten stworzony był dla państwa unitarnego. W przyjętym modelu ponadto izbom przysługiwał status organów państwowych finansowanych z budżetu państwa[805]. Jak zauważa B. Dolnicki w latach

[802] T. Dębowska-Romanowska, Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego, [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 20–22.
[803] Dz.U. z 1992 r. nr. 94 poz. 463.
[804] K. Sikora, Regionalna Izba Obrachunkowa, [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 135.
[805] N. Gajl, Cour de comptes, Izba Obrachunkowa i Izby Regionalne we Francji, ST z 1992 r., nr 4, s. 51.

1982-1983 we Francji przeprowadzona została najważniejsza wśród państw Europy Zachodniej reforma zarządzania lokalnego, w wyniku której powstałe we Francji rio stanowiły wzór dla projektów rozwiązań systemowych kontroli oraz nadzoru innych państw. W wyniku ewolucji systemów kontroli i nadzoru izby obrachunkowe, oparte na koncepcji *Cour des Comptes*, (Trybunał Obrachunkowy) funkcjonują współcześnie w większości państw kapitalistycznych[806].

W trakcie prac nad ustawą o rio bardzo szybko okazało się, że przyjęte w Polsce rozwiązanie dość mocno oddala się od francuskiego wzorca, przybierając zupełnie oryginalną postać wyspecjalizowanego organu co do przedmiotu, a także niezmiernie uniwersalnego co do zadań organu nadzoru oraz kontroli[807]. Zgodzić należy się z E. Ruśkowskim że: „Twórcy rio wzorowali się a francuskich regionalnych izbach obrachunkowych, ale stworzyli zupełnie unikalną instytucję, która znakomicie zdała egzamin i wykonuje swoje obowiązki ustawowe bardzo dobrze, bez konfliktów z samorządami - czego nie można powiedzieć o francuskich izbach obrachunkowych"[808].

Tworząc nowy organ o kompetencjach nadzorczych i kontrolnych ustawodawca przyjął dla niego nazwę „regionalne izby obrachunkowe", gdzie przymiotnik „regionalne" wskazuje jednoznacznie na usytuowanie tej instytucji wyłącznie na szczeblu terenowym, bez ustanawiania ogólnopaństwowej instytucji np. w postaci „krajowej izby obrachunkowej", co miało miejsce w przeszłości – Główna Izba Obrachunkowa w Księstwie Warszawskim, czy Izba Obrachunkowa i Najwyższa Izba Obrachunkowa w Królestwie Polskim[809]. Jednak dokonywane na przestrzeni lat zmiany regulacji ustawowych dotyczących funkcjonowania izb sprawiły, iż w dniu 20 sierpnia 1997 roku na mocy ustawy o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin[810] utworzono Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych[811] w skład której wchodzą prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby, tym

[806] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice …, s. 48.
[807] B. Cybulski, Geneza ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki (red.), Regionalne izby obrachunkowe w latach 1993-2003, Wrocław 2003, s. 12.
[808] Wypowiedź prof. Ruśkowskiego na międzynarodowym sympozjum dotyczącym podatków lokalnych, Białowieża 26-28 listopada 2002 roku.
[809] Z.K. Wójcik, Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki (red.), Regionalne izby obrachunkowe w latach 1993-2003, Wrocław 2003, s. 43-44.
[810] Dz.U. nr 113., poz. 734.
[811] Art. 1 ust 20 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin stanowił, iż w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych wprowadza się następujące zmiany: „po art. 25 dodaje się art. 25a w brzmieniu: Prezesi izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb tworzą Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych".

samym powrócono do modelu wypracowanego w przeszłości. W momencie uchwalenia dnia 2 kwietnia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rio uzyskało status organu konstytucyjnego. Konstytucyjne podstawy działalności izby ustawodawca zawarł w art. 171 stanowiąc, że są one organami nadzoru nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych.

Ugruntowanie pozycji rio jako organów nadzoru w zakresie spraw finansowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło w ramach reformy administracji publicznej dokonanej w 1998 roku, ponieważ wraz z pojawieniem się nowych szczebli samorządu terytorialnego powiatu oraz województwa izby stały się organami nadzoru w zakresie spraw finansowych względem wszystkich j.s.t. Rozwiązania dotyczące uprawnień rio przyjęte w regulacjach ustrojowych dotyczących nowo powstałych jednostek samorządowych (powiatów oraz województw) zostały przeniesione na zasadach analogii z regulacji dotychczas obowiązującej w stosunku do gmin. Utworzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego sprawiło, że konieczna była nowelizacja u.r.i.o. uwzględniająca po pierwsze użyty przez ustawodawcę konstytucyjnego zwrot zawarty w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP „w sprawach finansowych", tym samym dokonując konstytucyjnego rozszerzenia zakresu nadzoru rio na wszelkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach finansowych, a nie jak dotychczas tylko „w sprawach budżetowych", a po drugie uwzględniająca fakt utworzenia dwóch nowych j.s.t. . Dokonano tego, ustawą z 18 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[812]. Rozszerzony został zakres nadzoru sprawowanego przez izby na powiaty i województwa, oraz zakres spraw będących przedmiotem działań nadzorczych rio poprzez użycie terminu „sprawy finansowe". Od dnia 1stycznia 1999 roku zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 u.r.i.o. izby sprawować miały nadzór w zakresie spraw finansowych nad działalnością wszystkich j.s.t., związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z treścią art. 11 u.r.i.o. miały badać uchwały podejmowane przez organy j.s.t. w zakresie spraw finansowych w szczególności: 1) określające w sposób bezpośredni lub pośredni poziom planowanych przychodów oraz dochodów oraz funduszów celowych, z wyjątkiem uchwał w sprawie zbycia lub obciążeń praw majątkowych; 2) stanowiące o podstawie do dokonywania wydatków; 3) określające procedury gromadzenia i wydatkowania środków finansowych, w tym zwłaszcza upoważnienia

[812] Dz.U., nr 160, poz. 1062.

do dokonywania zmian w budżecie i dysponowania rezerwami budżetowymi; 4) zawierające oceny wykonania budżetu przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego (uchwały w sprawie absolutorium).

Zakres podmiotowy u.r.i.o. od momentu jej wejścia w życie w 1992 roku zmieniał się. Pierwotnie bowiem zgodnie z treścią art. 1 u.r.i.o. kontrola dotyczyła działalności gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych oraz sejmików samorządowych. Przeprowadzone w 1998 roku reformy administracji publicznej w których utworzono powiaty i województwa będące kolejnymi poziomami samorządu terytorialnego spowodowały, że zakresem kontroli sprawowanej przez izby musiały zostać objęte nowe j.s.t. Od dnia 1 stycznia 1999 roku na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[813] izby sprawowały nadzór nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin jak również stowarzyszeń gmin i powiatów, ponadto związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejna zmiana zakresu podmiotowego rozszerzająca kompetencje rio o związek powiatowo-gminny oraz związek metropolitalny nastąpiła z dniem 1 stycznia 2016 roku kiedy zaczął obowiązywać art. 57[814] ustawy z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych[815] oraz art. 12[816] ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw[817].

Również zakres przedmiotowy rio na przestrzeni lat zmieniał się zarówno w odniesieniu uprawnień kontrolnych jak i nadzorczych. W wersji pierwotnej u.r.i.o zakres przedmiotowy kontroli rio obejmował kontrolę gospodarki finansowej gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych. Ustawą z 20 sierpnia 1997 roku o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin[818] zakres przedmiotowej kontroli rio został rozszerzony o kontrolę

[813] Dz.U., nr 160, poz. 1062.
[814] Art. 57 ustawy o związkach metropolitalnych: „W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w art. 1 w ust. 2 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu: "1a) związków metropolitalnych;".
[815] Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.
[816] Art. 12 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw: „W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w art. 1 w ust. 2 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu: "4a) związków powiatowo-gminnych;".
[817] Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.
[818] Dz.U. nr 113, poz. 734 ze zm.

zamówień publicznych. W obecnym stanie prawnym od 1stycznia 1999 roku, kiedy na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z 18 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[819] art. 5 u.r.i.o.[820] otrzymał aktualne brzmienie: Izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Natomiast uprawnienia nadzorcze izby w wersji pierwotnej u.r.i.o były skoncentrowane na jedynej w ówczesnym czasie jednostce samorządu terytorialnego, jaką była gmina, gdyż w momencie reaktywowania samorządu terytorialnego w 1990 roku po okresie PRL-u samorząd terytorialny funkcjonował wyłącznie na szczeblu gmin. W związku z czym z chwilą uchwalenia w 1992 roku u.r.i.o. problematyka wykonywania kompetencji nadzorczych ujęta w treści art. 1 ust. 2 w brzmieniu pierwotnym odnosiła się jedynie do gmin. Art. 1 ust. 2 stanowił wówczas, że rio miały sprawować nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych. Instytucji nadzoru poświęcono jednocześnie art. 11 u.r.i.o, zgodnie z którym nadzorowi podlegać miały uchwały budżetowe rad gmin w zakresie ich zgodności z prawem, a także uchwały rad gminy o nieudzieleniu zarządowi gminy absolutorium z wykonania budżetu w poprzednim roku kalendarzowym. W przypadku nieuchwalenia budżetu przez radę gminy ówcześnie do 31 marca roku budżetowego, właściwa miejscowo rio miała kompetencje do samodzielnego ustalenia budżetu gminy w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań zleconych. Brak precyzyjności stwierdzeń w treści tych artykułów ustawy od początku powodował w praktyce ich stosowania problemy interpretacyjne. Zmiany w zakresie kompetencji nadzorczych rio zostały dokonane wraz z nowelizacją dokonaną ustawą z 20 sierpnia 1997 roku o zmianie

[819] Dz.U. nr 160, poz. 1062.
[820] Art. 5 u.r.i.o. obowiązujący obecnie obowiązuje od 1sytcznia 1999 roku, kiedy to przez uchwalenie art. 1 pkt 5 ustawy z 18.12.1998 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. nr 160, poz. 1062) otrzymał aktualne brzmienie.

ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin[821] kiedy to zmianie uległa treść art. 11 u.r.i.o. w dwóch zakresach. Po pierwsze rozszerzony został zakres podmiotów, których działalność podlegać miała nadzorowi izb. Dotychczas działania nadzorcze izb skoncentrowane były wyłącznie na uchwałach organów stanowiących gmin - radach gminy, nowelizacja na mocy art. 1 ust. 7 rozszerzyła zakres uprawnień nadzorczych rio również na uchwały zarządów gmin (ówczesnych organów wykonawczych), bowiem w omawianym przepisie ustawodawca stanowił, iż izba bada w trybie nadzoru określonym w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym zgodność z prawem uchwał organów gmin. W wersji pierwotnej u.r.i.o art. 11 stanowił, że w zakresie spraw budżetowych izba: 1) bada uchwały budżetowe rady gminy, przedkładane w trybie art. 90 u.s.t. w zakresie ich zgodności z prawem, 2) uchwały rady gminy o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

Tą samą nowelizacją ustawodawca dokonał również zmiany spraw podlegających nadzorowi rio bowiem w wersji pierwotnej u.r.i.o. wskazywano jedynie na uchwały budżetowe oraz uchwały dotyczące nieudzielenia absolutorium zarządowi gmin. Natomiast w znowelizowanym art. 11 ustawodawca wskazuje aż 16 rodzajów spraw w których uchwały organów gminy podlegać miały nadzorowi izby. Zgodnie z treścią znowelizowanego art. 11 rio bada w trybie nadzoru określonym w art. 91 u.s.t. zgodność z prawem uchwał organów gmin w sprawach: 1) budżetu, 2) procedury uchwalania budżetu, 3) układu wykonawczego budżetu gminy, jego szczegółowości oraz zmian, 4) absolutorium dla zarządu, 5) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd, 6) zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych, 7) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych, 8) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę, 9) określenia wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania; 10) udzielania poręczeń majątkowych, 11) wskazania banków prowadzących obsługę bankową gminy, 12) określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek gospodarki pozabudżetowej, 13) blokowania planowanych wydatków budżetowych, 14) upoważnienia zarządu gminy do dokonywania zmian w budżecie, 15) upoważnienia zarządu do dysponowania rezerwami, 16) uchwalania planu dochodów i wydatków gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej[822].

[821] Dz.U. nr 113, poz. 734 ze zm.
[822] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.), Administracja publiczna, t. III Ustrój administracji samorządowej, Warszawa 2012, s. 599.

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje sposób usunięcia uchybienia[823]. Ustawodawca przewidział jedynie dwie drogi procedowania wynikające z treści art. 11 ust. 3 u.r.i.o. procedurę stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa oraz wskazane w art. 12 ust. 1 i 2 u.r.i.o. postępowanie w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną. Należy podkreślić, że przepisy ustawy z 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych nie dają organom nadzorczym prawa modyfikacji żadnej z ustalonych procedur, jak też stosowania procedury nie przewidzianej ustawą[824].

Przy dokonywaniu oceny, czy popełnione w uchwale budżetowej uchybienie odpowiada znamionom "nieistotnego naruszenia prawa" przewidzianego w art. 11 ust. 3 u.r.i.o. organ nadzoru powinien mieć na uwadze okoliczności konkretnego przypadku, uwzględnić skutki tego naruszenia a także mieć na uwadze, że za nieistotne mogą być uznane wady w zakresie prawa proceduralnego oraz prawa materialnego, których usunięcie nie spowoduje zasadniczej zmiany treści uchwały budżetowej[825].

W obecnym stanie prawnym regionalne izby obrachunkowe są zgodnie z art. 1 ust. 1 u.r.i.o. są państwowymi organami nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej j.s.t.; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo - gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego sprawującymi nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych.

W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały oraz zarządzenia podejmowane przez organy js.t. w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia

[823] Art. 11 ust. 3 u.r.i.o.
[824] Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 roku, II GSK 141/12, LEX nr 1337088.
[825] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2008 roku, V SA/Wa 1249/08, LEX nr 511457.

31 stycznia roku budżetowego izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Ponadto izba ustala budżet js.t. w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych także w przypadku niezachowania przez tę jednostkę zasad określonych w treści art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

Katalog spraw poddanych nadzorowi rio na podstawie art. 11 u.r.i.o., choć można uznać za wyczerpujący w stosunku do podstawowych zagadnień finansowych, przede wszystkim budżetowych samorządu terytorialnego, nie jest katalogiem zamkniętym[826].

Podsumowując stwierdzić należy, że najważniejszymi przesłankami powstania instytucji rio były: 1) proces decentralizacji państwa na skutek reaktywowania samorządu terytorialnego; 2) specyfika działalności instytucji publicznych, którymi są j.s.t., polegająca na dysponowaniu „cudzym" pieniądzem gromadzonym m.in. w postaci podatków i opłat lokalnych; 3) potrzeba koordynacji oraz konieczność powstania instytucji które ułatwiają współdziałanie organów władzy państwowej i samorządowej, a także czyniących system finansów publicznych bardziej przejrzystym, spójnym a przy tym gwarantującym zarządzanie środkami publicznymi zgodnie z obowiązującym prawem; 4) brak w sektorze publicznym mechanizmów automatycznie wymuszających efektywność ekonomiczną[827].

4.3. Podstawy prawne funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych

Podstawy prawne funkcjonowania rio jako państwowego organu kontroli i nadzoru nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych w Polsce ustawodawca uregulował w przepisach Konstytucji RP, lecz również w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, a także ustrojowych ustawach samorządowych oraz innych ustawach zwykłych.

Z punktu widzenia ustrojowego zasadnicze znaczenie ma analiza oraz ocena danej instytucji w kontekście podstawowego aktu kreującego ustrój państwa, czyli Konstytucji.

[826] Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 roku, II GSK 261/07, OwSS 2008, nr 3, poz. 73.
[827] M. Kwiatkowska, Geneza i przesłanki powstania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce, [w:] P. Laskowski, (red.) Samorząd terytorialny a polityka lokalna. Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości tom 24, 2013 (4), s. 39.

Konstytucja RP uwzględnia fundamentalną rolę samorządu terytorialnego, którą odgrywa on w systemie terytorialnych władz publicznych. Ustrojodawca poświęcił zatem samorządowi art. 16 w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita" oraz cały rozdział VII zatytułowany „Samorząd terytorialny" w którym umieścił art. 171 ust. 2 regulując w jego treści zasady sprawowania nadzoru nad jego działalnością[828]. Zgodnie z którym organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Poprzez zawarte w art. 171 Konstytucji RP sformułowanie „organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (…) w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe" ustawodawca zrealizował dwa niezależne od siebie cele. Po pierwsze, potwierdził rolę izb jako konstytucyjnego organu państwa, sprawującego nadzór w zakresie szeroko pojmowanych spraw finansowych, a po drugie potwierdził wynikającą z samorządowych ustaw ustrojowych zasadę „demonopolizacji" nadzoru nad samorządem, która polega na powierzeniu nadzoru trzem niezależnym lecz zarazem ustrojowo kompatybilnym organom. Jednocześnie powierzając wykonywanie nadzoru w zakresie spraw finansowych rio – ustawodawca wprowadził domniemanie ogólne właściwości merytorycznej izb w tym zakresie[829].

Podstawy prawne funkcjonowania rio reguluje ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych. W art. 1 u.r.i.o. ustawodawca jednoznacznie stwierdza, że izby są to państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów samorządowych. Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, a także prowadzi kontrolę w zakresie gospodarki finansowej i organizowania

[828] M. Stec, Prawno-ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce, [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 45.

[829] A. Skibiński, Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka, PWSZ IPiA STUDIA LUBUSKIE, Tom IV Sulechów 2008, s. 166.

zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów, związki powiatów, stowarzyszenia powiatów, samorządowe jednostki organizacyjne w tym samorządowe osoby prawne oraz podmioty w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo izby wydają opinie w sprawach określonych ustawami oraz prowadzą działalność informacyjną, szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą.

Przyjęte w u.r.i.o regulacje prawne stanowią, że działalność izb obejmuje sprawowanie nadzoru nad działalnością j.s.t., kontrolę gospodarki finansowej a także zamówień publicznych podmiotów podlegających kompetencjom rio, a ponadto działalność opiniodawczą, prowadzenie działalności szkoleniowej i informacyjnej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą.

Zagadnienia dotyczące uprawnień kontrolnych i nadzorczych rio nad działalnością j.s.t. ustawodawca zawarł również w ustrojowych ustawach samorządowych w treści art. 62 u.s.g. (Kontrolę gospodarki finansowej gmin i związków sprawują rio) i 86 u.s.g. (Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - rio.), w art. 64 ust. 1u.s.p. (Kontrolę gospodarki finansowej powiatu sprawuje rio), oraz art. 76 ust. 1 u.s.p. (Nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – rio) oraz w art. 78 ust. 1 u.s.w. (Nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – rio). Dodać należy jak zauważa Ł. Złakowski, że w ustawie o samorządzie województwa brak jest przepisu odpowiadającego art. 62 ust. 1 u.s.g. oraz 64 ust. 1 u.s.p. dotyczących działalności kontrolnej rio, jednak brak owej regulacji nie skutkuje żadną odmiennością sposobu kontroli nad gospodarką finansową województwa. Bowiem izby sprawują kontrolę gospodarki finansową województw na podstawie art. 1 u.r.i.o[830].

Ponadto przepisy dotyczące działalności kontrolnej i nadzorczej izb ustawodawca zawarł również w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim[831], art. 30b ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta nauczyciela[832] oraz szeregu artykułów (art. 54 ust. 5, art. 91 ust. 2, art. 230 ust. 1, art. 230a, art. 230b, art. 238 ust. 1, art. 240 ust. 1, art. 240a, art. 240b, art. 245, art. 246 ust. 1, art. 262

[830] Ł. Złakowski, Komentarz do art. 62 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 607.
[831] Dz.U. z 2017 r., poz. 730.
[832] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 967.

ust. 1, art. 266, art. 267, art. 270 oraz art. 271) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Przywołać należy również akty wykonawcze do u.r.i.o., którymi są: 1) Rozporządzanie Prezesa Rady Ministrów z 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[833], 2) Rozporządzanie Prezesa Rady Ministrów z 23 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej[834]; 3) Rozporządzanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 stycznia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej[835] oraz 4) Rozporządzanie Prezesa Rady Ministrów z 20 lutego 2004 roku w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasady ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb[836].

4.4. Odmienność regionalnych izb obrachunkowych na tle innych organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Pozycję regionalnej izby obrachunkowej jako organu nadzoru w stosunku do j.s.t. rozpatrywać należy poprzez pryzmat jej cech konstytucyjnych do których należą w szczególności publicznoprawny charakter korporacji samorządowych oraz samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych. Samodzielność nie pozostaje bez wpływu na określenie granic nadzoru legalnego wykonywanego zarówno przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów jak również wyspecjalizowanych organów jakim są rio. Cechy te powodują że uprawnienia nadzorcze organów nadzoru ogólnego i wyspecjalizowanego muszą zostać ograniczone do nadzoru prowadzonego z punktu widzenia legalności postępowania. Dlatego też w odniesieniu do samorządu terytorialnego nie stosuje się kryterium celowościowego, a organy jednostek

[833] Dz.U. nr 167, poz. 1747, wydane na podstawie art. 2 ust. 4 u.r.i.o.
[834] Dz.U. nr 130, poz. 1396 ze zm., wydane na podstawie art. 15a ust. 12 u.r.i.o.
[835] Dz.U. nr 10, poz. 93 wydane na podstawie art. 16 ust. 12 u.r.i.o.
[836] Dz.U. nr 31, poz. 264 wydane na podstawie art. 26a ust. 6 i art. 26a ust. 7 u.r.i.o., t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1284.

samorządowych nie są związane zarządzeniami organów administracji rządowej, jej wytycznymi czy też tzw. oficjalnymi instrukcjami[837].

Regionalne izby obrachunkowe jako organ należący do zamkniętego katalogu organów nadzoru posiadają cechy które wskazują na ich odmienność na tle pozostałych konstytucyjnych organów nadzoru (Prezes Rady Ministrów i wojewodowie). W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na konstrukcję organów nadzoru. Bowiem zarówno wojewoda i Prezes Rady Ministrów to organy jednoosobowe, natomiast regionalna izba obrachunkowa jest organem wieloosobowym.

Z punktu widzenia struktury (składu) organu wyróżnia się organy jednoosobowe (monokratyczne) i wieloosobowe (kolegialne)[838]. Wszystkie organy administracji publicznej powoływane są do realizacji norm prawa. Wyodrębnienie organizacyjne organu polegające na nadaniu mu właściwej nazwy, przyznania mu określonych kompetencji i wydzieleniu środków materialnych na jego działalność, dokonuje się na podstawie ustawy[839].

Istotą organu monokratycznego jest związanie przepisami prawa kompetencji organu z działaniem jednej osoby fizycznej i ponoszenie przez tę osobę jednoosobowej odpowiedzialności[840]. Przykładem takiego organu w zakresie nadzoru nad j.s.t. jest wojewoda i Prezes Rady Ministrów (choć Prezes Rady Ministrów występować może w również w roli przewodniczącego organu kolegialnego jakim jest Rada Ministrów realizując inne kompetencje przyznane mu przez ustrojodawcę nie dotyczące nadzoru nad j.s.t.)[841]. Zgodzić należy się z M. Jaroszyńskim, że jednoosobowość daje gwarancję sprawnego działania oraz pozwala na umiejscowienie i wyegzekwowanie odpowiedzialności przy wydaniu rozstrzygnięcia[842].

Przez kolegialność natomiast rozumieć należy metodę działania opartą na współpracy wielu osób, w związku z czym każdy organ kolegialny tworzony być powinien w celu zbiorowego rozwiązywania sytuacji decyzyjnych, a ponadto musi być wyposażony w szereg formalnych uprawnień w tym zakresie. Już w chwili tworzenia organ kolegialny powinien

---

[837] R. P. Krawczyk, Regionalne izby obrachunkowe - wyspecjalizowany organ nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, [w:] J. P. Tarno (red.) Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego, Zielona Góra 2005, s. 76.

[838] R. Michalska - Badziak, Podmioty administrujące, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 278.

[839] A. Adamczyk, Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski, Prawo administracyjne, część ogólna, Warszawa 2011, s. 297.

[840] S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze, Poznań 1946, s. 60; także: M. Gurdek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego…., s. 23.

[841] R. Michalska - Badziak, Podmioty administrujące…., s. 278.

[842] M. Jaroszyński, Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji, [w:] M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, Polskie prawo administracyjne, część ogólna, Warszawa 1956, s. 172.

posiadać określoną formułę organizacyjną polegającą na wieloosobowości składu, systematyczności działania a także bezpośrednim uczestnictwie jego członków w akcie wyboru wariantu decyzji. Formułowanie składu osobowego organu kolegialnego następować powinno poprzez nominację lub wybór. Zaś głównym celem działania tego organu przede wszystkim ma być sterowanie zdefiniowanym kręgiem zewnętrznym (innymi instytucjami bądź innymi częściami tej samej instytucji)[843]. Kolegialność sprawia, że wolę organu wyraża uchwała zespołu osób. Brak poszczególnych osób w zespole powołanym do rozstrzygnięcia sprawy może powodować prawnie określone konsekwencje np. niemożność podjęcia uchwały ze względu na brak wymaganego *quorum*[844].

Organ monokratyczny charakteryzuje się wieloma cechami, które ujawniać się będą wyłącznie w określonych warunkach. Wśród cech organu monokratycznego wskazać należy szybkość podejmowania decyzji, fachowość, dużą operatywność a także niskie koszty działania[845]. Za podstawową wadę tego rodzaju organu uznać natomiast należy zdecydowanie wyższe niż ma to miejsce w przypadku organu kolegialnego ryzyko popełnienia błędu, ponieważ sprawa jest rozpatrywana z jednego punktu widzenia[846].

Z kolei cechą która charakteryzuje organy kolegialne jest przede wszystkim udział w nich wielu osób dzięki czemu możliwe jest wszechstronne wyjaśnienie sprawy z różnych punktów widzenia przez osoby wchodzące w skład organu, co sprzyja trafności rozstrzygnięć. Kolegialność uważana jest za jedną z form realizacji zasady demokratyzmu[847]. Uznać należy, że podjęte przez organ kolegialny rozstrzygnięcie będzie zdecydowanie bardziej wyważone, dobrze przemyślane niż rozstrzygniecie podjęte przez jedną osobę. Tego rodzaju rozstrzygnięcie jest bowiem wypadkową różnych głosów każdego z członków kolegialnego organu. Z kolei wadą organów kolegialnych należy: powolność działania, mniejsze poczucie odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcie, ze względu na tajność głosowania trudność albo wręcz niemożność ustalenia osób odpowiedzialnych za treść rozstrzygnięcia i duże koszty związane z koniecznością opłacenia wielu osób.

Istotnym zagadnieniem jest wskazanie kryteriów, jakie powinny decydować o zastosowaniu w praktyce formuły organu monokratycznego czy wieloosobowego. Podzielam pogląd B. Dolnickiego, że organ powinien przyjąć postać kolegialną wówczas, gdy ma

[843] T. Askanas, Przejawy autonomizacji działań organów przedstawicielskich rad narodowych, [w:] W. Kieżun (red.), Bariery sprawności organizacji, Warszawa 1978, s. 259-260.
[844] R. Michalska - Badziak, Podmioty administrujące…, s. 279.
[845] S. Piątek, Podmioty administrujące, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1988, s. 163.
[846] M. Gurdek, Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego…., s. 23.
[847] R. Michalska- Badziak, Podmioty administrujące…, s. 279.

za zadanie nadawanie ogólnego kierunku działań, wykonywanie kompleksowej koordynacji działań różnych podmiotów oraz rozstrzyganie związanych z tym spornych kwestii. Kolegialność uzasadniona jest również, gdy ze względu na wagę rozstrzyganych spraw konieczne jest podejmowanie rozstrzygnięć przy uwzględnieniu wszelkich istotnych okoliczności oraz punktów widzenia i zapewnienie przy tym reprezentacji różnych grup społecznych. Decydując o konstrukcji organu nie należy równocześnie zapominać o ekonomice i sprawności działań tego organu[848].

Podkreślić należy, że pomimo tego iż ustawodawca posługuje się terminem „regionalna izba obrachunkowa", to w istocie funkcje nadzorcze pełni organ izby, jakim jest kolegium izby[849]. Do wyłącznej właściwości tego organu należy m.in. orzekanie o nieważności uchwał oraz zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t w sprawach obejmujących zakres działania rio[850]. Oznacza to, że w odróżnieniu od nadzoru pełnionego jednoosobowo przez wojewodę czy Prezesa Rady Ministrów, nadzór sprawowany przez rio wykonywany jest kolegialnie. Bowiem rozstrzygnięcia kolegium izby zapadają na posiedzeniach, po przeprowadzeniu merytorycznej dyskusji umożliwiającej uzgodnienie stanowisk i adekwatność tychże rozstrzygnięć do stwierdzonego naruszenia prawa[851]. Zgodnie z dyspozycją art. 18a ust. 3 u.r.i.o., rozstrzygnięcia nadzorcze są podejmowane w formie uchwał, które podpisuje osoba przewodnicząca posiedzeniu kolegium (art. 18a ust. 4 u.r.i.o.), a zatem prezes izby, a w przypadku jego nieobecności – jego zastępca lub upoważniony przez prezesa członek kolegium. Uchwały kolegiów regionalnych izb obrachunkowych nie mogą być pozbawione uzasadnienia[852].

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że nie można mieć wątpliwości, iż konstrukcja organu wynikać powinna przede wszystkim z charakteru zadań nałożonych na ten organ[853]. W doktrynie mówiąc o nadzorze nad działalnością j.s.t., wskazuje się na organy pełniące ów nadzór, jednak nie analizuje się właściwie przyczyn, dla których organy te

[848] B. Dolnicki, Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych, [w:] K. Mieczkowska – Czerniak (red.), K. Radzik-Maruszak (red.), 20 lat samorządu terytorialnego w Polsce - sukcesy, porażki, perspektywy, Lublin 2012, s. 66-67.
[849] Z. Dubiel, Regionalna izba obrachunkowa jako organ nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych, [w:] M. Mozgawa (red.), M. Nazar (red.), J. Stelmasiak (red.), T. Bojarski (red.), Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa, Lublin 1997, s. 217.
[850] E. Żelasko-Makowska, Organizacja organów administracji publicznej z punktu widzenia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Przegląd Naukowy Disputatio 2015, T. XX, s. 67.
[851] A. Skibiński, Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce wobec zasad wyrażonych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, Casus 2007, nr 45, s. 48.
[852] Z. Kmieciak, Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego, ST 2001, nr 6, s. 47.
[853] E. Żelasko-Makowska, Organizacja organów administracji publicznej z punktu widzenia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Przegląd Naukowy Disputatio 2015, T. XX, s. 67.

posiadają niejednolitą formę. Przyjęta w Rzeczypospolitej Polskiej koncepcja nadzoru nad działalnością j.s.t. przewiduje trzy organy nadzoru, wyposażone w różne kompetencje nadzorcze. Przykładowo zarządzenie zastępcze może wydać jedynie wojewoda, a w uprawnienie do zawieszenia organów samorządowych i ustanowienia zarządu komisarycznego wyposażony został wyłącznie Prezes Rady Ministrów. Najistotniejszy środek nadzoru, w postaci stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego realizują jednak dwa organy: wojewoda i rio. Regionalna izba obrachunkowa i wojewodowie stanowią - organizacyjnie od siebie niezależne organy bieżącego, systematycznego nadzoru nad działalnością j.s.t. i współtworzą system tego nadzoru stanowiący spójną oraz logiczną całość[854]. Ustrojowe ustawy samorządowe nie określają precyzyjnie właściwości organów nadzoru w poszczególnych zakresach spraw. Bez wątpienia natomiast podział kompetencji pomiędzy organy nadzoru jest rozłączny, co oznacza, że kompetencje nadzorcze tych organów nie mogą się krzyżować[855]. Wojewoda, jako organ nadzoru ogólnego, będzie właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały/zarządzenia, jeśli akt ten nie podlega nadzorowi rio[856], czyli nie jest zakwalifikowany do „zakresu spraw finansowych" stanowiących kolejną cechę wskazującą na odmienność izb od wojewodów i Prezesa Rady Ministrów.

To właśnie kategoria „spraw finansowych" jest w istocie wyznaczeniem granicy kompetencji nadzorczych izb. Ustawodawca w art. 11 u.r.i.o stanowi, że w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; absolutorium; wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Zatem przedmiotem nadzoru rio jest działalność uchwałodawcza organów j.s.t. w sprawach finansowych. Tylko izby są organem nadzoru właściwym do rozstrzygania w tym zakresie i żaden z pozostałych organów

[854] A. Skibiński, Nadzór i kontrola samorządu terytorialnego w Polsce dokonywana przez RIO w aspekcie absorpcji środków UE, [w:] J.P. Tarno (red.), Finanse samorządów terytorialnych a współfinansowanie projektów europejskich, Zielona Góra 2004, s. 97.

[855] S. Srocki, Kompetencje nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych, [w:] M. Stec (red.), Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy, Warszawa 2001, s. 55 - 56.; także: D. Wacinkiewicz, Kontrola i nadzór w prawie komunalnym, Warszawa 2007, s. 241.

[856] W. Miemiec, Wybrane zagadnienia z problematyki kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych, FK 1994, nr 3, s. 6.

nadzorczych nie ma właściwości w tych sprawach. Wnioskować należy, że izby sprawują nad działalnością j.s.t. wyspecjalizowany, fachowy nadzór- są strażnikiem finansów samorządów. Jednakże, aby chronić podmioty prawa publicznego poddane kompetencjom nadzorczym izb ustawodawca umożliwił weryfikację rozstrzygnięć nadzorczych rio przez sądy administracyjne. Takie rozwiązanie ocenić należy pozytywnie, bowiem zasada ochrony samodzielności u niezależności samorządu terytorialnego jest wartością, która powinna podlegać ochronie i być uwzględniana także w działalności organów nadzoru choćby najbardziej wyspecjalizowanych. Organy wyspecjalizowane w tym rio są najlepszym gwarantem stałego monitorowania działalności j.s.t., są także partnerem i służą pomocą dla struktur samorządowych, przyczyniając się do zwiększenia sprawności lokalnej i regionalnej. W tym miejscu warto podkreślić, że członkowie rio jako organu wyspecjalizowanego muszą legitymować się odpowiednio wysokimi kwalifikacjami o czym stanowi art 15 ust 8 u.r.i.o. Skład osobowy izb cechuje się zatem profesjonalizmem niezbędnym do rozstrzygania o zgodności z prawem uchwał samorządowych. Nie można tego powiedzieć np. o wojewodzie czy Prezesie Rady Ministrów jako o organie nadzoru, o doborze których decydują przede wszystkim przesłanki polityczne.

Regionalne izby obrachunkowe już w momencie uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 roku pomyślane były jako wyspecjalizowany, państwowy organ kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie gospodarki finansowej a także spraw budżetowych[857]. Instytucja rio miała być z jednej strony quasi-sądem finansowym, a z drugiej strony organem udzielającym pomocy w zakresie organizowania szkoleń jak również prowadzenia instruktażu dla pracowników samorządowych[858].

Kolejną cechą wskazującą na odmienność rio od pozostałych organów nadzoru jest jej działalność wobec j.s.t. na trzech płaszczyznach: nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczo – doradczej. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa obejmuje uchwały i zarządzenia organów j.s.t. dotyczące spraw finansowych. Działalność nadzorcza izb generalnie ukierunkowuje samorząd terytorialny na ścisłe przestrzeganie prawa w sferze tworzenia przez niego podstaw swej gospodarki finansowej[859]. Treść nadzoru, w szczególności jego zakres i środki określane są przez odpowiednie przepisy prawa. Nadzór izb nad

[857] B. Cybulski, Geneza ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki, (red.)…, s. 13 i n.
[858] T. Dębowska-Romanowska, Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego, [w:] M. Stec …., s. 20.
[859] W. Witalec, Granice prawne wydatków samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych.. FK 2010, nr 6, s. 44-55.

działalnością j.s.t. nie ogranicza się do obserwacji zjawisk finansowych zachodzących w gospodarce poszczególnych j.s.t., lecz wiąże się też w pewnym sensie z współadministrowaniem, wzięciem na siebie odpowiedzialności za wynik działalności j.s.t.[860]. Realizacja kompetencji nadzorczych rio obejmować ma analizę nie tylko samych przepisów ustaw i badanej uchwały, lecz także innych dokumentów, pozwalających ocenić czy doszło do sytuacji uzasadniającej stwierdzenie nieważności uchwały[861].

Izby realizują wobec j.s.t. również uprawnienia o charakterze kontrolnym w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych wykorzystując nie tylko przynależne w nadzorze kryterium legalności, lecz również kryterium zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych na podstawie ustaw oraz porozumień, kontrola gospodarki finansowej wykonywana jest przy wykorzystaniu również kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Regionalne izby obrachunkowe dokonują kontroli j.s.t. oraz innych podmiotów wskazanych w u.r.i.o., czyli: związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin i powiatów oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznanych z budżetów j.s.t. Pojęcie kontroli odnosi się do czynności sprawdzających. Izby są ustawowo zobowiązane do przeprowadzania kompleksowej kontroli gospodarki finansowej j.s.t. raz na cztery lata, ponadto izby mogą przeprowadzać z własnej inicjatywy lub na wniosek tzw. kontrole problemowe.

Regionalne izby obrachunkowe dokonują kontroli w znaczeniu funkcjonalnym (ang. audit), rozumianym jako badanie polegające na ustalaniu stanu faktycznego, porównywaniu ze stanem pożądanym oraz dokonywaniu jego oceny i kontroli w znaczeniu zarządczym (ang. control) jako oceny przyjętego systemu zarządzania poprzez wprowadzone instrukcje, procedury, zasady, mechanizmy służące do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte[862].

Dodatkowo rio podejmuje działania o charakterze statystycznym: raportowanie, sporządzanie analiz i opinii, a także w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktarzową i szkoleniową. Regionalna izba obrachunkowa jest

[860] R. P. Krawczyk, Regionalne izby obrachunkowe – wyspecjalizowany organ nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, [w:] J. P. Tarno (red.)…, s. 76.
[861] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 roku I SA/Rz 647/06, OwSS z 2008, nr 1, poz. 24.
[862] R. P. Krawczyk, Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych –aktualne dylematy, FK 2013, nr 1-2, s. 67.

jedynym organem nadzoru i kontroli nad działalnością j.s.t. posiadającym ustawowy obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą, działalność izby mogą prowadzić odpłatnie.

4.5. Dylematy dotyczące statusu i charakteru regionalnych izb obrachunkowych w systemie administracji publicznej

Fundamentalna zmiana ustroju w Polsce rozpoczęta w 1989 r. za jeden z celów nadrzędnych uznała całkowite przekształcenie obowiązującego od 1950 roku ustroju terytorialnego opartego na systemie rad narodowych. W związku z czym jesienią 1989 roku w demokratycznie wybranym Senacie opracowano projekt ustawy likwidującej rady narodowe i wprowadzający instytucję samorządu terytorialnego wówczas na poziomie gmin. Podstawą nowego ustroju były dwie zasady: zasada decentralizacji władzy publicznej i zasada unitarnego państwa[863]. Decentralizacja jest takim sposobem organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym jednostki terytorialne lub inne mają samodzielność określoną ustawą, a ingerencja w zakres tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustawy i w formach nią przewidzianych, z których podstawową pozostaje nadzór weryfikacyjny oparty na kryterium zgodności z prawem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada decentralizacji nie może być rozumiana w taki sposób, że ustawodawca ma obowiązek rozczłonkowania jednostek organizacyjnych szczebla centralnego i ulokowania ich na poziomie gmin, powiatów czy województw. Zadaniem ustawodawcy jest ukształtowanie ustroju terytorialnego w sposób zapewniający decentralizację władzy publicznej, a więc władzy sprawowanej przez organy państwa i samorządu[864].

Trybunał Konstytucyjny[865] odnosząc się do pojęcia „Decentralizacji" wskazuje na jego wielowymiarowość i niejednoznaczność. Bowiem z jednej strony pojęcie to zawiera w sobie zakaz skupiania władzy, zaś z drugiej strony nakaz poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych, pozwalających jednostkom samorządowym zachować zdolność do wykonywania zadań publicznych. Ostatnia z tych cech ma szczególne znaczenie, stanowi

[863] M. Stec, Prawno – ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce, [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 42.
[864] Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK ZU 2002, nr 6A, poz. 84.
[865] Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU 2003, nr 2/A, poz. 11.

istotną wartość konstytucyjną, w doktrynie zauważa się że bez niej decentralizacja władzy publicznej traci swoje znaczenie jako podstawy ustroju demokratycznego i zaczyna temu ustrojowi zagrażać[866]. Ustrojodawca nakłada obowiązek powoływania do życia jednostek terytorialnych, które posiadają zdolność wykonywania zadań publicznych. Dyrektywa poszukiwania optymalnych rozwiązań strukturalnych powoduje, że zadaniem ustawodawcy zwykłego jest wypracowanie takiej koncepcji organizacji i funkcjonowania j.s.t. które posiadają zdolność zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych, stanowiących istotę zadań własnych[867]. Ważnym jest aby decentralizacja nie była rozumiana jednak w sposób mechaniczny, w szczególności w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konstrukcję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa.

Zasada decentralizacji władzy publicznej stanowi immanentną cechę państwa demokratycznego. Tworzy podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego jako instytucji samodzielnej i niezależnej kształtowanej przez wspólnoty samorządowe, czyli mieszkańców określonej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa[868].

Drugą zasadą leżącą u źródeł aktualnego ustroju terytorialnego pozostawała zasada unitarnego (jednolitego) charakteru państwa. Rzeczpospolita Polska jest państwem traktowanym jako jedność. Unitarna forma państwa stanowi w mojej ocenie konsekwencję faktu, że polskie społeczeństwo jest jednorodne i zintegrowane. Istnieje jeden system naczelnych (centralnych) organów państwowych, których kompetencje odnoszą się do całej Polski. Istnieje jedna Konstytucja RP i jednolity system prawa, których normy obowiązują na całym terytorium państwa polskiego. Istnieje jednolite obywatelstwo oznaczające, że żadna z jednostek podziału terytorialnego nie może ustanawiać i nadawać odrębnego obywatelstwa. Działa jednolity system sądowy. Wymiar sprawiedliwości wykonywany jest na podstawie jednolitego na całym terytorium państwa systemu prawa materialnego i procesowego.

Jednolity charakter Rzeczypospolitej Polskiej sprawił, że konieczne stało się ustanowienie dotąd nieistniejącego systemu nadzoru nad instytucjami zdecentralizowanymi, w tym w szczególności nad samorządem terytorialnym, nadzoru sprawowanego na podstawie kryterium legalności, jedynego jaki wprowadzony być może w państwie prawnym. Zdaniem M. Steca tak pojmowane powyższe zasady doprowadziły do przesądzenia o kształcie nadzoru

[866] E. Chojna-Duch, Zakres i skutki decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego, [w:] A. Piekara (red.), Z. Niewiadomski (red.), Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998, s. 331.
[867] D. Wacinkiewicz, Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2016, s. 295.
[868] T. Bąkowski, Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007, s. 31.

nad j.s.t. i charakterze sprawujących go organów. Wśród których zupełnie nowym oraz charakterystycznym elementem stały się rio. Uchwalona w 1992 roku u.r.i.o. przewidywała rozwiązanie, które było wyrazem przekonania (powstałym w wyniku trwającej w latach 1990 -1992 r. dyskusji), że dla budowy systemu samorządowego, który jest oparty na zasadzie samodzielności i niezawisłości niezbędnym jest wprowadzenie organu nadzoru i kontroli o szczególnym charakterze, którego usytuowanie prawne zostanie ulokowane poza administracją rządową. Przy równoczesnym stworzeniu pewnego rodzaju powiazań z najwyższym organem tejże administracji, czyli Prezesem Rady Ministrów. Nietypowość rio wynikała również z obawy, aby w zakresie tak newralgicznym jak sfera finansowa samorządu, nie pozostawała w orbicie oddziaływania nadzorczego organów administracji rządowej, kojarzonych wciąż z funkcjonującym w Polsce w poprzednim ustroju rad narodowych[869].

Dla określenia statutu ustrojowo - prawnego jakiegokolwiek organu funkcjonującego w Rzeczypospolitej Polskiej najważniejsze znaczenie powinny mieć postanowienia przyjęte przez ustrojodawcę w Konstytucji RP. W przypadku rio, będących państwowymi organami nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym Konstytucja w sposób niezwykle lakoniczny traktuje to zagadnienie. Bowiem ustrojodawca jedynie w art. 171 ust. 2 stwierdza, że organami nadzoru nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych są rio. Jest to jedyny w Konstytucji RP przypadek w którym ustawa zasadnicza wymieniając nazwę organu państwowego, nie reguluje jego statusu ustrojowo –prawnego, tym organem są właśnie rio[870]. Niespotykanym jest, aby ustrojodawca podnosząc organ do rangi organu konstytucyjnego nie wskazał w treści ustawy zasadniczej pozycji ustrojowo-prawnej tegoż organu. Dlatego też należy zastanowić się czemu w przypadku rio ustrojodawca nie uznał za celowe nawet w minimalnym zakresie określić pozycję izb w odniesieniu do innych organów państwowych. Pozostawiając w tym zakresie daleko idące możliwości do kształtowania pozycji ustrojowej, zakresu kompetencji czy też podległości innym organom ustawodawcy zwykłemu.

Stworzenie tego rodzaju sytuacji w mojej ocenie sprawia że dzięki przyjętym w ustawie zwykłej rozwiązaniom istnieje: po pierwsze duża łatwość zmian dotyczących pozycji prawnej tego organu, po wtóre istnieje łatwość sterowania politycznego, a po trzecie uznać należy, że rio jako organ państwowy ze względu na uregulowanie organu w ustawie zwykłej ma bardzo niepewny status ustrojowo – prawny.

[869] M. Stec, Prawno – ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych…., s. 44.
[870] R. P. Krawczyk, Status ustrojowo-prawny regionalnych izb obrachunkowych, [w:] J. Małecki (red.), R. Hauser (red.), Z. Janku (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, s. 37.

Problematyka statusu ustrojowo - prawnego izb jest nierozerwalnie związana z koncepcją sprawowanego przez rio nadzoru nad samorządem terytorialnym. Zwrot użyty w Konstytucji „w zakresie spraw finansowych" jako kryterium wyróżniające przedmiotowo właściwość rio w systemie organów nadzoru nad działalnością j.s.t. ma wielopłaszczyznowe konotacje, przez co jest dość trudne do zdefiniowania. Zdaniem T. Dębowskiej – Romanowskiej sprawy finansowe samorządu terytorialnego są to sprawy dotyczące prowadzenia publicznej gospodarki finansowej j.s.t. i wszelkich czynności prowadzących do pobierania oraz gromadzenia lokalnych zasobów publicznych, administrowania nimi oraz ich wydatkowania na cele publiczne[871].

Ustrojodawca w art. 171 ust. 2 Konstytucji zwrot „sprawy finansowe" używa w znaczeniu autonomicznym, które jest różne od znaczenia potocznego. W tym przypadku mamy do czynienia z zawężeniem tego pojęcia. Nie chodzi bowiem o prowadzenie wszelkich spraw majątkowych (jeśli chodzi o tę część mienia która wyrażona jest w pieniądzu) lecz wyłącznie o ten aspekt, który dotyczy legalnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej samodzielnego podmiotu publicznoprawnego. Jak zauważa T. Dębowska – Romanowska użyty w art. 171 ust. 2 zwrot „ w sprawach finansowych" traktować należy odmiennie niż potoczne znaczenie tego zwrotu, gdyż zwrot „sprawy finansowe" przyjęty przez ustrojodawcę dotyczy części zakresu tego pojęcia – mianowicie przedmiotu nadzoru nad działalnością j.s.t. Oznacza to, w rezultacie, że musi się zakładać istnienie konfliktu interesów podmiotu nadrzędnego (nadzorczego) i podmiotu nadzorowanego. Przyjęty przez ustrojodawcę kontekst „spraw finansowych" wskazuje, że prowadzenie spraw finansowych podmiotu nadzorowanego (podległego) wymaga nadzoru, czyli pieczy podmiotu zewnętrznego (nadzorującego – nadrzędnego) względem tego kto prowadzi swoje sprawy i że w grę wchodzi konflikt pomiędzy całością państwa i jego terytorialnymi częściami, reprezentowanymi przez samodzielne podmiotu publiczne (j.s.t.) Przedmiotem „polem" konfliktu jeśli chodzi o nadzór ogólny jest ocena jakości tworzenia i stosowania prawa przez samorząd z punktu widzenia ogólnokrajowego porządku prawnego, na straży którego stoją organy i władze centralne. Tym samym zasada prymatu ogólnonarodowego porządku prawnego nad działalnością lokalną odniesiona została również do prowadzenia spraw finansowych. W związku z czym, samorząd dokonując wyborów politycznych na co przeznaczyć wydatki działa co do zasady w granicach prawa, a nie na podstawie prawa. Gdyż ani prawo materialne ani ustrojowe nie przesądza

[871] T. Dębowska–Romanowska, Wybrane zagadnienia prawne aktów z zakresu spraw budżetowych - jako przedmiotu nadzoru regionalnych izb obrachunkowych, ST 1994, nr 3, s. 20; także Z. Kmieciak, Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej, ST 1995, nr 9, s. 42.

całkowicie jaka ma być konkretna wysokość planowanych dochodów j.s.t. oraz na co i w jakiej wysokości przeznaczyć ma ona wydatki. Zniesienie tej zasady byłoby zniesieniem autonomii woli odrębnego podmiotu prawa, a co ważniejsze zniesieniem istoty samorządu, jego suwerenności finansowej. Oznacza to, że przedmiotem władczej ingerencji nadzoru może być zatem wyłącznie to, czy przekroczone zostały czy też nie granice politycznej samodzielności finansowej jakie wyznaczyło państwo samorządowi przy planowaniu, ustalaniu i wykonywaniu budżetu i innych planów finansowych, a przez to przy określaniu dochodów administrowania nimi i ich wydatkowaniu[872].

W mojej ocenie nadzór nad prowadzeniem działalności w zakresie spraw finansowych rozumieć zatem należy jako nadzór weryfikujący sposób korzystania z praw majątkowych w zakresie gromadzenia i pobierania dochodów publicznych w celu ich dysponowania na podstawie podjętych decyzji politycznych na ich wydatkowanie publiczne. Oznacza to, że jest to nadzór zarówno nad własnymi „sprawami finansowymi" jak również nad „sprawami finansowymi" związanymi z realizacją zadań zleconych, bowiem w zakresie ich realizacji samorząd przejmuje współodpowiedzialność.

Użycie zwrotu „sprawy finansowe" w kontekście nadzoru rio nad działalnością samorządu terytorialnego zdaniem T. Dębowskiej – Romanowskiej wskazuje, że ustrojodawca zamierzył mieć wpływ na proces bieżącego zarzadzania finansami lokalnymi, nie zaś tylko na jego rezultat. Nie można również wykluczyć, że przyczyną wprowadzenia tego rodzaju nadzoru była chęć prewencyjnego uniemożliwienia nadmiernie samodzielnego działania – nawet w granicach prawa. Nadzór w zakresie spraw finansowych nad działalnością j.s.t. uświadamia, społeczność lokalna nie jest całkowicie samodzielna w podejmowaniu decyzji politycznych w odniesieniu do własnych dochodów, a zwłaszcza wydatków, nawet wówczas, gdy wybrane przez nas organy j.s.t. nie przekroczyły granic kompetencji. Stąd też konieczność zagwarantowania organowi nadzoru (w tym przypadku rio) faktycznej niezależności od organów władzy wykonawczej[873].

Podkreślić zatem należy, że ustrojodawca pozycję prawną Prezesa Rady Ministrów i wojewody normuje w treści Konstytucji w rozdziale VI zatytułowanym „Rada Ministrów i administracja rządowa", przez co jednoznacznie określa te dwa organy nadzoru nad samorządem terytorialnym jako organy administracji rządowej. W rozdziale tym brakuje

[872] T. Dębowska – Romanowska, Spór wokół koncepcji regionalnych izb obrachunkowych – w świetle art. 171 ust. 2 Konstytucji, [w:] J. Małecki (red.), R. Hauser (red.), Z. Janku (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, s. 10-11.
[873] Tamże..., s. 14-15.

odniesienia się do rio, normy konstytucyjne w tym zakresie zamieszczone są wyłącznie w rozdziale poświęconym samorządowi terytorialnemu. Takie uregulowanie pozwala postawić tezę o oddzieleniu rio od administracji rządowej. W związku z czym przyjąć należy, że Konstytucja RP wyznacza rio pozycję organu niezależnego od organów administracji rządowej. Przez co gwarantuje j.s.t. bezstronność a także obiektywizm w zakresie oceny ich finansów przez izby[874].

Również w przepisach u.r.i.o ustawodawca nie przesądza faktu umiejscowienia izb w strukturze administracji publicznej, gdyż wskazuje jedynie, że izby są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej określonych w u.r.i.o. podmiotów. Warto podkreślić, że rio nie są ani organami I instancji, ani też organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym bądź podatkowym, tym samym nie rozstrzygają one spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. Izby bowiem na mocy postanowień Konstytucji RP zostały powołane jako państwowe organy nadzoru i kontroli. Nie oznacza to jednak, iż stały się częścią administracji rządowej[875], co potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 roku, K 3/99[876] w którym Trybunał orzekł, żeby uznać jakiś urząd za należący do administracji rządowej koniecznym jest, wypełnienie jednocześnie dwóch przesłanek. Pierwszą z nich jest wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej, drugą umiejscowienie w segmencie administracji na czele którego stoi rząd. Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP urzędem administracji publicznej jest urząd organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowany Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom bądź wojewodom. Zdaniem TK, status prawny rio ustawodawca wprost normuje w art. 171 Konstytucji RP dotyczącym samorządu. O ile konstytucyjna pozycja Prezesa Rady Ministrów i wojewody unormowana została w rozdziale poświęconym rządowi i administracji rządowej, o tyle przemilczenie w nim rio i wspomnienie dopiero w rozdziale dotyczącym samorządu świadczy o oddzieleniu izb od administracji rządowej. Ponadto Trybunał orzekł, że Konstytucja wyznacza rio status państwowego organu niezależnego zarówno od administracji rządowej, jak również od j.s.t., służebnego wobec tych jednostek.

[874] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.), Ustrój administracji samorządowej Administracja publiczna, t. III , Warszawa 2012, s. 602.
[875] A. Skibiński, Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka, PWSZ IPiA STUDIA LUBUSKIE, Tom IV Sulechów 2008, s. 167.
[876] M.P., nr 16, poz. 227.

Przedstawiciele doktryny co do zasady są zgodni, że rio nie stanowią części administracji rządowej[877], lecz są o czym stanowi art. 1 ust. 1 u.r.i.o. państwowymi organami nadzoru i kontroli. Regionalne izby obrachunkowe nie są również częścią administracji samorządowej i w żaden sposób tejże administracji nie podlegają. Dywersyfikacja nadzoru nad działalnością j.s.t. (Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i rio) i umiejscowienie izb poza administracją rządową komponują się z zasadą poszanowania samorządności i niezależności (choć nie absolutnej) j.s.t. świadomie wybraną jako jeden z fundamentów budowy nowego ładu prawnego w Polsce. Takie usytuowanie rio jest gwarancją niezależności samorządu terytorialnego[878].

Regionalne izby obrachunkowe są zatem organem nie tylko odrębnym, ale także ustrojowo różnym od pozostałych organów sprawujących nadzór nad j.s.t., po to aby nadzór sprawowany przez izby (dotyczący spraw finansowych) był sprawowany inaczej niż nadzór ogólny. Podzielam pogląd T. Dębowskiej-Romanowskiej, że nadzór nad „sprawami finansowymi" jaki sprawować mają izby musi różnić się jakościowo od nadzoru nad działalnością normotwórcza, czy też nadzoru nad zwykłym stosowaniem prawa - nadzór instancyjny. Nadzór nad uchwałami i zarządzeniami w sprawach lokalnej procedury uchwalania budżetu oraz jego zmian zgodnie z art. 11 u.r.i.o. jest nadzorem nad działalnością prawotwórczą choćby nawet postanowienia odnośnie tej procedury znajdowały się w uchwale budżetowej i obowiązywać miały tylko przez rok[879].

Uznanie, że rio nie można zaliczyć do organów administracji rządowej, ale także nie stanowią jednostki należącej do sektora samorządowego prowadzi do wniosku, że z punktu widzenia ustrojowego rio stanowią odrębną kategorię organów posiadających status organu państwowego wyposażonego w daleko idąca samodzielność i niezależność wykonywaniu i realizacji stawianych przed nimi funkcji i zadań, znajdującego pełne uzasadnienie w normach konstytucyjnych[880].

Ciekawą koncepcję pozycji ustrojowo-prawnej rio przedstawiają H. Izdebski oraz M. Kulesza, zdaniem których izby zaliczyć należy do kategorii zdecentralizowanych form wykonywania administracji publicznej. Są to władze administracyjne bez odrębnej osobowości

[877] A. Skibiński, Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym, Sulechów 2006, s. 19.
[878] M. Siwoń, A. Pelczar, Regionalne izby obrachunkowe a standardy europejskie, [w:] J. Małecki (red.), R. Hauser (red.), Z. Janku (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, s. 56.
[879] T. Dębowska-Romanowska, Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzeniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego, [w:] M. Stec (red.) Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 27.
[880] M. Stec, Prawno – ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych …., s. 53.

prawnej, jednak wyposażone w samodzielny status w sferze prawa publicznego, których zasadniczą funkcją jest wykonywanie działalności orzeczniczej. W tej grupie autorzy ujmują poza rio także s.k.o., KRRiT, Radę ds. Uchodźców. Gwarancją samodzielności i niezależności tych organów wobec władzy wykonawczej, a zwłaszcza administracji rządowej jest niezawisłość orzeczenia i system gwarancji personalnych z trybem powoływania oraz odwoływania prezesów oraz członków kolegialnych gremiów tych organów[881].

Z kolei A. Sylwestrzak twierdzi, że rio sytuują się „w szeroko pojętym systemie organów kontroli i nadzoru III RP"[882]. Konkludując należy podzielić pogląd M. Steca, że rio muszą być traktowane jako organy władzy publicznej, pozostające poza sferą administracji publicznej w rozumieniu podmiotowym, gdyż nie można ich zaliczyć do żaden z części systemu władz (ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej), a należą do państwowego, kontrolno -nadzorczego systemu władzy publicznej. To w sposób najpełniej pozwala wyjaśnić i zrozumieć hybrydalny charakter rio, dzięki któremu mogą one wykonywać nałożone na izby zadania i kompetencje zgodnie z fundamentalnymi celami i zasadami polskiego ustroju terytorialnego ukształtowanego w Konstytucji RP i ustawach ustrojowych[883].

Dokonując analizy powyższych rozważań dotyczących dylematów na temat statusu i charakteru rio należy zgodzić się z J. Borkowskim[884], zdaniem którego współczesna administracja ewoluuje, administracja coraz częściej jest kreatorem tworzenia nowych form organów w takich obszarach, gdzie zadania państwa, bądź samorządów są szczególnie newralgiczne oraz trudne, czy też tam gdzie jest wymagane szczególne zaangażowanie, fachowość, wiedza a także odpowiednie wykształcenie. Dzisiejsza administracja nie może być oparta na statycznym modelu, w którym jedynie dodaje się czy też usuwa pewne jego składniki. Jak zauważa J. Borkowski we współczesnej administracji znajdujemy coraz więcej „modeli hybrydowych", łączących cechy typowej – klasycznej administracji, sądownictwa oraz administracji świadczącej. Jest to proces naturalny, bowiem tak jak ewoluują potrzeby państwa i społeczeństwa, tak samo powinna zmieniać się rola administracji, w reakcji na te potrzeby i zmiany. Zatem system administracji nowego typu, nie tyle wypiera znane jej dotychczas formy, ile ukazuje powoli, że nowa administracja jest sprawniejsza, efektywniejsza, tańsza i niejako tworzy nową jakość w systemie organów administracji publicznej. Jakość ta nie

[881] H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna – zagadnienia ogólne, Warszawa 2004, s. 140.
[882] A. Sylwestrzak, Regionalne izby obrachunkowe, [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Profesorowi dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemyśl 2000, s. 629.
[883] M. Stec, Prawno – ustrojowa pozycja regionalnych izb …, s. 63.
[884] J. Borkowski, Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności, Łódź 2004, s. 9.

przejawia się w konkurowaniu ze sobą organów lecz stanowi dopełnienie oraz uzupełnienie dotychczasowych form, a ponadto jest ona zabezpieczeniem ciągłości realizacji zadań w tych obszarach, które są trudne w realizacji oraz kosztochłonne albo nacechowane dużym znaczeniem dla interesów państwa i wspólnot obywateli, jako całości. Zdaniem J. Borkowskiego, proces tworzenia nowej administracji ma charakter nieodwracalny i rozwojowy. Skoro bowiem państwo reformuje swoje struktury to wraz z zachodzącymi zmianami musi postępować zmiana charakteru oraz zadań administracji publicznej[885].

Uważam że w obecnym stanie prawnym regionalna izba obrachunkowa jest organem władzy publicznej o hybrydowym charakterze, bowiem po pierwsze jest państwowym organem sprawującym nadzór nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. po wtóre dokonuje kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów j.s.t. Opracowuje raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami, a w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzi działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową.

[885] J. Borkowski, Podmioty administracji publicznej, a przemiany ustrojowe – Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego, Toruń 2003, s. 57.

ROZDZIAŁ V
ORGANIZACJA I ZAKRES DZIAŁANIA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA

5.1. Uwagi wstępne

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością izb w zakresie zgodności z prawem sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej. Od czasu reformy administracji publicznej w 1999 roku, w RP funkcjonuje 16 izb, z których każda obejmuje zakresem swojego działania obszar jednego województwa. Organizację a także zasady funkcjonowania izb określa ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[886].

Zgodnie z treścią art. 14 u.r.i.o. jedynym organem rio jest Kolegium Izby, składające się z przewodniczącego - jest nim prezes izby oraz członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów. Każdą z regionalnych izb obrachunkowych w terenie kieruje prezes izby, którego powołuje oraz odwołuje Prezes Rady Ministrów. Zastępcę prezesa powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa izby, spośród członków Kolegium Izby.

Należy jednak zauważyć, że w czasie obowiązywania przepisów ustawy u.r.i.o od momentu ich uchwalenia w 1992 roku zmieniała się zarówno ich kognicja, jak i struktura organizacyjna rio. Ewolucja dokonana w wewnętrznej strukturze organizacyjnej rio była wynikiem wielu wątpliwości zarówno o charakterze dogmatycznym, jak również dotyczących podłoża aksjologicznego zastosowanych konstrukcji prawnych przyjętych w pierwotnej treści u.r.i.o.

Z punktu widzenia funkcjonowania rio istotnym jest omówienie składu osobowego i zakresu działania kolegium, scharakteryzowanie składów orzekających oraz zasad odpowiedzialności członków kolegium rio. Koniecznym jest również zwrócenie uwagi

[886] Dz.U., nr 167, poz. 1747.

na pozycję prawną Prezesa rio, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, a także działania rio jako państwowych zakładów

5.2. Kolegium jako organ regionalnej izby obrachunkowej

5.2.1. Skład osobowy kolegium

W obecnym staniem prawnym rio posiadają jeden kolegialny organ, którym jest Kolegium izby, jednak w pierwotnej wersji ustawy izby posiadały dwa organy, były nimi: Kolegium izby oraz komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Jak wynikało z treści art. 14 pierwotnej wersji u.r.i.o. Kolegium izby składało się z przewodniczącego (prezesa izby) oraz członków powołanych w równych częściach przez Prezesa Rady Ministrów i właściwe sejmiki samorządowe. Każdy sejmik desygnował po 2 członków spoza swego składu, a jeżeli zasięg działania izby obejmował tylko jedno województwo (w 1992 było ich jeszcze 49, zaś funkcjonowało 17 izb), sejmik powoływał 4 członków na okres kadencji. Członkowie kolegium nie mogli być pracownikami samorządowymi oraz członkami organów gmin. W zakresie wykonywania funkcji kontrolnych członkowie kolegium w żaden sposób nie podlegali organom, które je powołały. Na członków powołane mogły zostać wyłącznie osoby wykazujące się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi, a ponadto cieszące się nienaganną opinią. Powołanie oraz odwołanie członków kolegium przez sejmik samorządowy następowało w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów.

Pierwotna wersja u.r.i.o. regulowała także organizację drugiego organu rio, którym były komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Zgodnie z treścią art. 22 ówczesnej wersji u.r.i.o. w skład komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej wchodzili: przewodniczący, jego zastępcy a także od trzech do pięciu członków. Kadencja komisji trwała 4 lata. Przewodniczącym komisji był z mocy ustawy zastępca prezesa izby, takie uregulowanie pozycji zastępcy przewodniczącego wskazuje, że w pewnym stopniu, oprócz funkcji zastępczych, ustawodawca nadał mu jednocześnie samodzielną pozycję[887]. Zastępców przewodniczącego kolegium jak również członków komisji powoływał prezes izby. Ustawa wyodrębniała ponadto inspektorów izby, którzy spełniać mieli

[887] M. Skąpski, M. Swora, Prawne problemy organizacji regionalnych izb obrachunkowych, RPEiS, Rok LXVI, 2004, z. 2, s. 101.

te same kryteria kwalifikacyjne co członkowie kolegium, gdyż zgodnie z art. 24 wykonywali zadania kontrolne izby sporządzali protokoły, które przekazywane były kolegium izby i podmiotom kontrolowanym[888]. Obsługę administracyjną izby zapewniało biuro izby o czym stanowił art. 26 ust. 1 u.r.i.o, zatem należy stwierdzić, że w pierwszym okresie obowiązywania u.r.i.o. zasadniczą cechą organizacji izb była kolegialność[889].

Struktura organizacyjna rio uległa zmianie z dniem 1 lipca 2005 roku, kiedy wszedł w życie przepis art. 196 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[890]. Ustawodawca wprowadził istotną zmianę gdyż jedynym organem izby zostało Kolegium izby, co oznaczało, że komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych utraciła status organu rio.

Aktualnie zgodnie w treścią art. 15 u.r.i.o w skład Kolegium izby wchodzą prezes izby jako jego przewodniczący, a także pozostali członkowie. Liczba członków kolegium uzależniona jest od terytorialnego zasięgu działania danej izby i od liczby nadzorowanych podmiotów, zatem 1) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie (województwo mazowieckie) wynosi – 27 członków, 2) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (województwo podlaskie) wynosi – 13 członków, 3) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (województwo kujawsko-pomorskie) wynosi – 13 członków, 4) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku (województwo pomorskie) wynosi – 11 członków, 5) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach (województwo śląskie) wynosi – 17 członków, 6) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach (województwo świętokrzyskie) wynosi – 9 członków, 7) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie (województwo małopolskie) wynosi – 17 członków, 8) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (województwo lubelskie) wynosi –17 członków, 9) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (województwo łódzkie) wynosi –17 członków, 10) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (województwo warmińsko-mazurskie) wynosi – 11 członków, 11) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu (województwo opolskie) wynosi – 9 członków, 12) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (województwo wielkopolskie) - 21 członków, 13) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie (województwo podkarpackie) wynosi – 17 członków, 14) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie (województwo zachodniopomorskie) wynosi – 11 członków, 15) dla Regionalnej Izby

[888] T. Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji, [w:] J. Starościak (red.), System prawa administracyjnego, Wrocław 1977, s. 303.
[889] Z. Leoński, Nauka administracji, Warszawa 2002, s. 70.
[890] Akt archiwalny Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

Obrachunkowej we Wrocławiu (województwo dolnośląskie) wynosi – 17 członków, 16) dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze (województwo lubuskie) wynosi – 9 członków[891].

Przy obsadzaniu stanowisk członków kolegium izby obowiązuje zasada parytetu samorządu terytorialnego w wyłanianiu kolegium izby, zgodnie z którą połowę składu kolegium izby powinni stanowić członkowie powołani spośród kandydatów zgłoszonych do kolegium przez organy stanowiące j.s.t.[892].

Obowiązujący stan prawny został wyznaczony przez normy zawarte w ustawie z dnia 24 lipca 2003 o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[893]. Na mocy tej nowelizacji zmienione zostały zasady powoływania i odwoływania członków kolegiów oraz prezesa regionalnej izby obrachunkowej, określone w art. 15 i 16 u.r.i.o. ponadto dodano art. 15a regulujący konkursowy tryb wyłaniania członków kolegiów izb.

Członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby, przyjętej w głosowaniu tajnym, w obecności co najmniej połowy jego składu. Ustawodawca uzależnia możliwość przedłożenia przez prezesa rio kandydatury na członka izby Prezesowi Rady Ministrów od uzyskania pozytywnej opinii kolegium izby o kandydacie na członka kolegium wyłonionego w drodze konkursu. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej[894]. Konkurs przeprowadza się w przypadku: 1) wakatu na stanowisku etatowego członka kolegium; 2) upływu 6-letniej kadencji pozaetatowego członka kolegium lub wakatu po nim.

Kolegium rio dokonuje zatem oceny osoby kandydata, poprzez wydanie opinii w przedmiotowej sprawie w formie uchwały, która jest podejmowana w głosowaniu tajnym. Głosowanie przeprowadzone być powinno w taki sposób, aby głosującym zapewnić nieskrępowanie przy oddawaniu głosu, a ponadto tak by uniemożliwić po przeprowadzonym

[891] Zob. załącznik nr 1 „Wykaz regionalnych izb obrachunkowych, ich siedzib, siedzib zespołów zamiejscowych, liczby członków kolegium oraz terytorialnego zasięgu działania izb obrachunkowych" do rozporządzenia Prezesa RM w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.
[892] Z. Wójcik, W. Witalec, Komentarz do art. 15 u.r.i.o. [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 450.
[893] Dz. U., nr 149, poz. 1454.
[894] Dz.U., nr 130, poz. 1396.

głosowaniu przypisanie konkretnego głosu do konkretnej osoby w nim uczestniczącej. Dla ważności głosowania konieczne jest zachowanie *quorum*, co oznacza, iż uczestniczyć w nim musi co najmniej połowa składu kolegium izby. Ustawodawca nie określa, jaką większością głosów przyjmowana jest uchwała kolegium izby w sprawie zaopiniowania kandydata na członka kolegium izby, w związku z czym w przedmiotowej sprawie obowiązuje ogólna zasada ujętą w art. 18 u.r.i.o., że kolegium izby podejmuje rozstrzygnięcia bezwzględną większością głosów. Prezes rio przedkłada kandydaturę osoby która uzyskała pozytywną opinię kolegium Prezesowi Rady Ministrów, aby ten powołał daną osobę do składu kolegium izby. Prezes Rady Ministrów jest związany wnioskiem prezesa izby o powołanie danej osoby na członka kolegium izby[895]. Powołanie stanowi akt administracyjny, który występuje w dwóch znaczeniach: 1) jako powierzenie określonej osobie stanowiska lub funkcji, które nie powoduje nawiązania z tą osobą stosunku pracy; 2) jako jednostronna czynność prawna, stanowiąca podstawę stosunku pracy na określonym stanowisku z osobą, która wyraziła na to zgodę[896].

Powołanie na stanowisko członka kolegium należy traktować jako jednostronny akt z dziedziny działania administracji rządowej, którego celem głównym jest wywołanie skutku w postaci powierzenia danej osobie stanowiska w organie kolegialnym. Sam akt powołania na członka kolegium w rio ma decydujące znaczenie dla wykonywania przez daną osobę zadań określonych w u.r.i.o. dla ciał kolegialnych, w skład których wchodzi członek kolegium. W takim razie, prawidłowość tego aktu ma zasadnicze znaczenie dla oceny możliwości wypełniania przez nią praw i obowiązków związanych z tą funkcją[897].

Członkostwo w kolegium izby ma charakter etatowy lub pozaetatowy. Etatowego członka kolegium powołuje się na czas nieokreślony (u.r.i.o. w tym zakresie nie przewiduje żadnych wyjątków) W sytuacji powołania dokonanego przez Prezesa Rady Ministrów danej osoby na stanowisko etatowego członka kolegium izby, prezes rio której powołanie dotyczy zobowiązany jest niezwłocznie nawiązać z tą osobą stosunek pracy z powołania.

Natomiast kadencja pozaetatowego członka kolegium trwa 6 lat, po upływie kadencji ich stosunek członkostwa w kolegium izby ustaje z mocy prawa. Wykonywanie zadań członka kolegium izby przez osobę, posiadającą status pozaetatowy członkostwa w organie izby, nie łączy się z zatrudnieniem na tym stanowisku w rio. Zdaniem Z. Wójcika i W. Witalca: „sprawą otwartą pozostaje natomiast, czy osoba powołana na stanowisko pozaetatowego członka

[895] Z. Wójcik, W. Witalec, Komentarz do art. 15 u.r.i.o. …, s. 449.
[896] Ł. M. Pisarczyk, T. Zieliński, Komentarz do art. 68 Kodeksu pracy, [w:] L. Florek (red.), Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2009, s. 411.
[897] Z. Wójcik, W. Witalec, Komentarz do art. 15 u.r.i.o. …, s. 449.

kolegium izby może być zatrudniona w izbie na innym stanowisku pracy. Formalnie rzecz biorąc, brakuje regulacji prawnych, które wprowadzałyby zakaz łączenia funkcji pozaetatowego członka kolegium izby z zatrudnieniem w tej instytucji w ramach stosunku pracy. Wydaje się, że ustawodawca w treści u.r.i.o. dopuszcza taką możliwość. Z drugiej jednak strony można wskazać argumenty przemawiające za ostrożnością w podochodzeniu do możliwości zatrudniania w danej izbie pozaetatowych członków kolegium tej izby. Do prawidłowego wypełniania funkcji członka kolegium izby niezbędne jest posiadanie przez osoby piastujące to stanowisko określonego stopnia niezależności. Pozostawanie zaś pozaetatowego członka kolegium izby w stosunku zależności służbowej, który nie wynika z pełnionej funkcji w organie izby, może podważać tę niezależność"[898].

Członkowie kolegium (niezależnie od tego czy są oni etatowymi czy nieetatowymi członkami) spełniać muszą ściśle określone w art. 15 ust. 8 u.r.i.o. wymagania dotyczące ich kwalifikacji zawodowej oraz wymogi etyczne. Na członka kolegium powołana może zostać osoba, która: 1) posiada pełną zdolność do czynności prawnych; 2) posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych; 3) ukończyła magisterskie wyższe studia prawnicze, administracyjne, ekonomiczne bądź posiada stopień naukowy w jednej z tych dziedzin wiedzy; 4) posiada co najmniej czteroletni staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych; 5) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Oznacza to, iż funkcję członka kolegium izby sprawować może wyłącznie osoba spełniająca wymogi ustawowe, a ponadto wybrana została przez kolegium izby spośród przedstawionych kandydatów i powołana przez Prezesa Rady Ministrów[899]. Oceniając warunki, jakie ustawodawca stawia kandydatom na członków kolegium, stwierdzić należy, są one gwarancją powołania wyłącznie kandydatów o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, wiedzy i wykształceniu zapewniającym rzetelne wypełnianie nałożonych na nich obowiązków służbowych a także szacunek dla prawa i jego przestrzeganie[900].

Odwołanie członka kolegium następuje w przypadku: złożenia rezygnacji ze stanowiska; utraty co najmniej jednego z warunków jakie spełniać musi kandydat na członka kolegium; bądź stwierdzenia powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonania.

[898] Z. Wójcik, W. Witalec, Komentarz do art. 15 u.r.i.o. …, s. 449.
[899] K. Wójcik, Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki, Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003, s. 48.
[900] K. Sikora, Regionalne izby obrachunkowe [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.)..., s. 608.

W stanie prawnym obowiązującym do 1998 r. nie było wątpliwości, że odwołania członków kolegiów dokonywał ten sam organ, który ich powoływał, czyli Prezes Rady Ministrów (co jest ogólnie przyjętą zasadą), gdyż wprost stanowił o tym art. 17 ust. 2 pkt 2 wówczas obowiązującej u.r.i.o. zgodnie z którym „prezes izby występuje do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie". Obecnie jednak w art. 15 u.r.i.o. dodano ustęp 10, który stanowi, że Prezes Rady Ministrów odwołuje członków kolegiów: którzy złożyli rezygnację ze stanowiska; utracili co najmniej jednego z warunków koniecznych do pełnienia funkcji członka kolegium, bądź wobec których stwierdzono powtarzające się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylanie się od ich wykonania, czyli w sytuacjach, gdy odwołanie jest obligatoryjne[901]. Jednocześnie ustawodawca w art. 26a u.r.i.o. określił nowe kompetencje prezesa izby, zgodnie z którymi nawiązuje i rozwiązuje on stosunek pracy z pracownikami izby, zatrudnionymi zarówno na podstawie umowy, jak również z powołania.

Warto zauważyć, że gdy chodzi o powołanie i odwołanie członków kolegiów, to w tym zakresie występuje dwoistość regulacji. Zgodnie z art. 26a ust 1 i 2 u.r.i.o. czynności tych w stosunku do etatowych członków kolegium dokonuje prezes izby. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 i 10 u.r.i.o. wszystkich członków kolegiów powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa izby (w tym etatowych). Oznacza to, że etatowi członkowie kolegium pozostają w dwóch równoległych stosunkach prawnych nawiązywanych na podstawie czynności nazwanej powołaniem. Pierwszym jest stosunek organizacyjnoprawny członkostwa w kolegium, natomiast drugim jest stosunek pracy.

Jak zauważa S. Płażek nie jest to regulacja godna pochwały, z uwagi na fakt, że termin "powołanie" i "odwołanie" użyte są w dwóch różnych znaczeniach prawnych. Ponadto autor zwraca uwagę, iż ustawodawca nie uczynił takiego „rozwarstwienia" w odniesieniu do samego prezesa, bowiem ustawa przewiduje w odniesieniu do prezesa izby wyłącznie jedną procedurę powołania i odwołania, niezależnie od tego czy dotyczy ona jego funkcji publicznej, czy też stosunku pracy[902].

Kompetencje prezesa izby (art. 26a u.r.i.o.) w zakresie odwołania odnoszą się do stosunku pracy, w związku z czym dotyczyć mogą wyłącznie etatowych członków kolegiów, zatem prezes izby nie ma możliwości odwołania nieetatowego członka izby. W obecnym stanie prawnym Prezes Rady Ministrów zachował kompetencje do odwołania członków kolegiów

[901] M. Skąpski, M. Swora, Prawne problemy organizacji regionalnych izb obrachunkowych, RPEiS 2004, z. 2, s. 109.
[902] S. Płażek, Komentarz do art. 26a u.r.i.o. [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 591.

— zarówno etatowych, jak również nieetatowych — jedynie w tych przypadkach, gdy czynność ta jest obligatoryjna, zaś prezes izby wyposażony został na mocy art. 26a w kompetencję do bieżącej oceny pracy etatowych członków kolegiów i natychmiastowego odwołania ich w razie potrzeby. Zgodzić należy się z M. Skąpskim oraz M. Sworą, że przyjęte przez ustawodawcę przesunięcie kompetencji w sposób zasadniczy zmienia charakter trwałości stosunku prawnego członkostwa w kolegium izby jej członków nieetatowych. Ponadto autorzy zwracają uwagę, że powstaje również zróżnicowanie statusów między etatowymi i nieetatowymi członkami kolegium. Bowiem etatowi członkowie kolegium zatrudniani są nadal na podstawie nietrwałego stosunku pracy z powołania, w związku z czym ich odwołanie staje się nawet łatwiejsze niż dotąd, ponieważ może być dokonane bezpośrednio przez prezesa izby, a nie jak w poprzednim stanie prawnym przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek prezesa izby. Natomiast nieetatowi członkowie kolegiów, powoływani na 6 letnią kadencję przed jej zakończeniem mogą zostać odwołani wyłącznie przez Prezesa Rady Ministrów i tylko na podstawie przesłanek o charakterze obligatoryjnym wskazanych w art. 15 ust. 9 u.r.i.o.[903].

Wprowadzenie tak istotnych różnic treści dotyczących dwóch typów stosunku prawnego członkostwa w kolegium regionalnej izby obrachunkowej w mojej ocenie byłoby zasadne, gdyby spowodowane było zasadniczymi różnicami faktycznych warunków wykonywania pracy (odmiennością jej wykonywania) nie zaś wykonywaniem tej samej funkcji w sposób etatowy i nieetatowy.

Problemu trwałości zatrudnienia dotyczy także zmiana trybu odwoływania członków kolegiów przez Prezesa Rady Ministrów, wprowadzona w art. 15 ust. 10 w zw. z art. 16a ust. 3 i 4 u.r.i.o. Nowe reguły dotyczą wyłącznie odwołania którego dokonuje Prezes Rady Ministrów, natomiast nie znajdują one zastosowania do odwołania przez prezesa izby (art. 26a u.r.i.o.). Zgodnie z art. 16a ust. 3 u.r.i.o. odwołanie dokonywane przez Prezes Rady Ministrów zawierać musi uzasadnienie a członkowi kolegium przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od jego doręczenia. Pominięcie w tej procedurze odwołania którego dokonuje prezes izby wydaje się konsekwentne, ponieważ wobec braku ustawowych przesłanek tego odwołania (dowolność) sąd administracyjny nie ma podstaw do rozpatrywania legalności tej czynności. Inaczej jest z odwołaniem dokonanym przez Prezesa Rady Ministrów, gdzie sąd jest uprawnionym do sprawdzania zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 15 ust. 9 u.r.i.o. Do 1 stycznia 2004 roku stosunek pracy z powołania

[903] M. Skąpski, M. Swora, Prawne problemy organizacji regionalnych izb obrachunkowych…, s. 109.

charakteryzował się brakiem możliwości jakiegokolwiek podważania odwołania w drodze procesu cywilnego (art. 69 k.p.). Przepis ten został zmieniony ustawą z 14 listopada 2003 roku o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw[904], kiedy to wykreśleniu uległa norma wyłączająca możliwość dochodzenia przed sądem pracy odszkodowania z tytułu bezzasadnego albo bezprawnego odwołania. Co istotne, nadal także w obecnym stanie prawnym, nie ma możliwości domagania się stwierdzenia bezskuteczności odwołania albo przywrócenia do pracy, jednakże ustawodawca umożliwił w tych przypadkach dochodzenie odszkodowania. W związku z czym z dniem 1stycznia 2004 roku również etatowi członkowie kolegiów regionalnych izb obrachunkowych nabyli możliwość dochodzenia przed sądem pracy odszkodowania w związku z niesłusznym odwołaniem. Dla uzyskania odszkodowania konieczne jest wykazanie braku uzasadnienia albo naruszenia przepisów o odwoływaniu (art. 45 k.p. w zw. z art. 69 k.p.), gdyż odpowiednie zastosowanie znajdują tu przepisy dotyczące umownego stosunku pracy.

Członkowie kolegium (etatowi i nieetatowi) w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawiśli i podlegają jedynie ustawom. Niezawisłość oznacza niezależność oraz niepodległość przy orzekaniu spraw, kierowanie się wyłącznie ustawą i swoim wewnętrznym przekonaniem.

Niezawisłość w swej istocie posiada następujące elementy: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność od wpływów czynników politycznych a zwłaszcza od partii politycznych, samodzielność wobec innych organów (instytucji), władz i organów sądowych[905].

Posługiwanie się określeniem „niezawisłości organu" w stosunku do kolegium rio uzasadnione jest dużym podobieństwem gwarancji ustrojowych i procesowych ich „niezawisłości " w stosunku do gwarancji ustrojowych i procesowych niezawisłości sądów. Do najważniejszych gwarancji ustrojowych niezawisłości sądów wprowadzonych przez polskiego ustawodawcę[906] należą wysokie kwalifikacje zawodowe sędziów, zakaz przynależności do partii politycznych, związków zawodowych oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności i niezawisłości sędziów, niedopuszczalność podjęcia innego zatrudnienia, immunitet sędziowski, dyscyplinarna odpowiedzialność sędziego oraz materialny status sędziego.

[904] Dz. U. nr 213, poz. 2081.
[905] Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999, K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 4.
[906] Art. 178-191 Konstytucji RP.

Niezawisłość członków kolegium rio rozpatrywać należy w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Od strony pozytywnej zasada niezależności członków kolegium rio oznacza, że powinni oni kierować się przy załatwianiu powierzonych im spraw własnym sumieniem, działając na podstawie przepisów prawa i mając przy tym na względzie słuszny interes j.s.t. Natomiast w ujęciu negatywnym, podkreśla się że podczas wykonywania funkcji nadzorczych oraz kontrolnych członkowie kolegium izby nie mogą być związani żadnymi poleceniami. Tak rozumiana niezawisłość członka kolegium rio odnosi się do wewnętrznych relacji jakie członków kolegium łączą z prezesem izby bądź jego zastępcą, bowiem w skład kolegium poza członkami wchodzi także prezes izby i jego zastępca. A przecież prezes rio równocześnie wobec etatowych członków kolegium wykonuje z mocy prawa lub na podstawie upoważnienia (zastępca prezesa rio) czynności przynależne pracodawcy, co oznacza, że członków kolegium izby, prezesa i jego zastępcę łączą stosunki zależności wynikające ze stosunku pracy[907]. Jednakże żadna z powyższych regulacji nie mogą stanowić podstawy do wydawania poleceń służbowych członkom kolegium izby, które mogłyby wpływać na decyzję poszczególnych członków kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych. Ta sama zasada odnosi się również do stosunków zewnętrznych, co oznacza że członkowie kolegium izby nie mogą być zależni od poleceń ministra właściwego do spraw administracji publicznej czy Prezesa Rady Ministrów w zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego.

5.2.2. Zakres działania kolegium

Kolegium jest organem realizującym zadania izby w zakresie nadzoru nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ustawodawca w treści art. 18 u.r.i.o. normuje zakres kompetencji przynależnych kolegium rio, określając zakres spraw, które należą są do jego wyłącznej kompetencji.. Oznacza to, iż jedynie kolegium rio jest uprawnione do rozstrzygania w zakresie tych przedmiotowych spraw. Kolegium izby nie może przenieść żadnego ze swoich uprawnień na jakikolwiek inny podmiot działający w ramach rio, w tym także na prezesa rio.

Zgodnie z treścią art. 18 u.r.i.o. do wyłącznej właściwości kolegium izby należy: 1) ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego

[907] R. P. Krawczyk, Regionalne izby obrachunkowe - stan obecny i perspektywy, FK 1998, nr 1, s. 13.

w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa; absolutorium; wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. 2) rozpatrywanie odwołań od opinii wydanej przez skład orzekający kolegium izby (w terminie 14 dni od daty jego wniesienia) w sprawach: projektu uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego; informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast); przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdań z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami; 3) przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno - szkoleniowej izby; 4) uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy; 5) przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy izby, w tym planu kontroli; 6) rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych; 7) opiniowanie kandydatów na członków kolegium; 8) wybór kandydata na prezesa izby; 9) uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby; 10) podejmowanie uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach.

Kolegium izby jest organem wieloosobowym (kolegialnym), w związku z czym formą jego działania jest podejmowanie uchwał w sprawach będących przedmiotem rozstrzygania kolegium rio. Dla ważności podejmowanych uchwał istotna jest instytucja quorum, czyli niezbędna liczba członków dla podjęcia uchwały. Ustawodawca w treści art. 18 ust. 2 stanowi, że quorum wynosi co najmniej 1/2 liczby członków kolegium danej izby, a uchwały kolegium zapadają bezwzględną większością głosów[908]. Przewiduje również jeden wyjątek dotyczący uchwał kolegium sprawach zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, które zapadają zwykłą większością głosów na posiedzeniach niejawnych.

Ustawodawca w art. 18 ust. 1 u.r.i.o. reguluje "wyłączną" właściwość (rzeczową) kolegium izby do ustalania budżetu j.s.t. oraz orzekania o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa o w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. W zakresie ustalania budżetu j.s.t. przez kolegium izby zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. ustawodawca odsyła do art. 240 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych zgodnie z którym w przypadku niepodjęcia

[908] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa [w:] K. Miaskowska - Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.) …, s. 630.

uchwały budżetowej w terminie do dnia 31 stycznia roku budżetowego, regionalna izba obrachunkowa, w terminie do końca lutego roku budżetowego, ustala budżet j.s.t. w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu j.s.t.[909]. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2005 roku, 3/05[910] orzekł, że: „w konstytucyjnym pojęciu nadzoru zawarta jest dopuszczalność działań zastępczych w szczególności wówczas, gdy nie istnieją żadne przeszkody prawne w wykonywaniu przez organ stanowiący swoich obowiązków i w ten sposób odzyskania prawa do samodzielnego realizowania przypisanej kompetencji". Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 listopada 1999 roku, SA/Gd 1373/93[911] stanowi, że omawiana kompetencja rio ma nie tylko charakter zastępczy ale również przejściowy.

Jak zauważa S. Srocki odrębną podstawę do ustalania budżetu przez kolegium, stanowi art. 12 ust. 3 u.r.i.o. (W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby), jednakże obie podstawy działania kolegium nie są względem siebie konkurencyjne, lecz uzupełniają się, gdyż ich hipotezy obejmują dwa różne stany faktyczne – nie uchwalenie budżetu w terminie (art. 240 ust. 3 u.f.p.) i uchwalenie budżetu dotkniętego nieważnością w części bądź całości (art. 12 ust. 3 u.r.i.o.) bez dokonania zmian wskazanych w uchwale kolegium wydanej na podstawie art. 12 ust. 1 u.r.i.o. który stanowi, że izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia[912].

Zadanie uchwalenia zastępczego budżetu samorządowego jest wyłączną kompetencją rzeczową kolegium właściwej izby i ma formę uchwały. Pojawia się zatem wątpliwość, czy uchwała podjęta przez kolegium izby stanowi uchwałę budżetową w rozumieniu u.f.p. Pod względem podmiotowym akt ten odnosi się do budżetu samorządowego, co oznacza że posiada podstawową cechę każdej uchwały budżetowej, jednak nie jest to typowa uchwała budżetowa, lecz jak zauważa A. Gorgol nie obejmuje ona wszystkich jej elementów składowych. Ustawodawca przyznał bowiem rio kompetencje ograniczone wyłącznie do

[909] A. Mikos-Sitek, Komentarz do art. 240 u.f.p. [w:] W. Maciąg (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz, Warszawa 2015, s. 758.
[910] OTK-A 2005, nr 11, poz. 131.
[911] ONSA 1994, nr 4, poz. 154.
[912] S. Srocki, Komentarz do art. 18 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 541.

ustalenia budżetu samorządowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych danej jednostki samorządowej. Natomiast typowa uchwała budżetowa złożona jest poza pełnym budżetem również z załączników, a ponadto reguluje zagadnienia wykraczające poza zakres finansowania zadań jednostek samorządowych. Ustawodawca w ustawie o finansach publicznych odnosi termin „uchwała budżetowa" wyłącznie do wewnętrznego aktu normatywnego organu stanowiącego j.s.t., zaś uchwała kolegium rio nie stanowi takiego aktu, bowiem jest ona indywidualnym orzeczeniem nadzorczym, podejmowanym w procesie stosowania nie stanowienia prawa. W związku z powyższym w odniesieniu do ustalenia przez kolegium rio budżetu samorządowego posługiwać się można określeniem „uchwała budżetowa" jedynie w znaczeniu doktrynalnym, nie zaś normatywnym. Warto również zauważyć, iż ustalenie budżetu przez kolegium izby w zakresie zadań własnych oraz zleconym nie pozbawia organu stanowiącego j.s.t. kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie określenia pozostałej części budżetu samorządowego oraz pozostałych zagadnień objętych uchwałą budżetową. Upływ prekluzyjnego terminu (dnia 31 styczeń danego roku budżetowego) powoduje, iż wygasają uprawnienia organu stanowiącego j.s.t. jedynie do uregulowania tej części budżetu, które ustawowo zastrzeżone zostały do kompetencji kolegium rio. Uchwała rady gminy, rady powiatu bądź sejmiku województwa uzupełniająca ustalenia budżetowe dokonane przez organ nadzoru, czyli rio w zakresie spraw finansowych jest konieczna dla prawidłowego ich funkcjonowania oraz dla wykonywania wyznaczonych przez ustawodawcę zadań. Jednak nie jest ona uchwałą budżetową w znaczeniu normatywnym, ponieważ reguluje jedynie fragment zagadnień wymaganych przez u.f.p., a ponadto nie zawiera wszystkich właściwych uchwale budżetowej elementów[913].

Każda uchwała i zarządzenie w sprawach finansowych podlega ocenie przez kolegium co nie oznacza, że w każdym przypadku wydawane jest pozytywne rozstrzygnięcie nadzorcze, niektóre izby stosowały praktykę wydawania pozytywnych rozstrzygnięć stwierdzających zgodność z prawem uchwał ustalających budżet na dany rok. Tego rodzaju rozstrzygnięcie miało na celu poinformowanie organów samorządu terytorialnego o stanowisku organu nadzoru, dzięki takiej informacji poszczególne jednostki samorządowe wykonywać mogły budżet bez obawy że uchwała zostać może unieważniona[914]. Jak zauważa W. Witalec, działalność nadzorcza izb generalnie ukierunkowuje samorząd terytorialny na ścisłe

[913] A. Gorgol, Komentarz do art. 240 u.f.p., [w:] P. Smoleń (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz, Warszawa 2012, s. 1066-1067.
[914] S. Srocki, Komentarz do art. 18 u.r.i.o. [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 539.

przestrzeganie prawa w sferze tworzenia przez niego podstaw swej gospodarki finansowej[915]. Organy nadzoru, w tym rio, nie mają generalnej kompetencji aby wkraczać w działalność organów jednostki samorządu terytorialnego, mogą tego dokonywać wyłącznie w przypadkach określonych przepisami prawa i jedynie w zakresie ustalonym przez te przepisy. Wszczęcia postępowania nadzorczego kolegium rio, które musi zostać w tym celu zwołane, następuje przez podjęcie uchwały w tym zakresie na zasadach określonych w treści art. 18 ust. 2 u.r.i.o. Działanie nadzorcze rio to działanie *ex post*, zatem przedmiotem czynności nadzorczych jest ocena podjętego przez organ jednostki samorządu terytorialnego działania w formie podjętej uchwały lub zarządzenia[916].

Jednak jak orzekł NSA w wyroku z dnia 22 października 2008 roku, OSK 839/08[917] jedynie stwierdzenie nieważności uchwały w całości wiąże organ nadzoru na zasadzie art. 110 k.p.a. (organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej) w zw. z art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 70 ust. 5 u.s.p. oraz art. 82 ust. 6 u.s.w. Natomiast pozytywne stwierdzenie zgodności uchwały z prawem nie zamyka organowi nadzoru drogi do weryfikacji i stwierdzenia nieważności uchwały przy zachowaniu 30 dniowego terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w. bądź do zaskarżenia uchwały do sądu na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., oraz art. 82c u.s.w. po upływie tego terminu.

Doręczenie regionalnej izbie obrachunkowej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego samo w sobie nie powoduje wszczęcia postępowania w sprawie jej nieważności. Datą wszczęcia postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest data zawiadomienia jednostki samorządu terytorialnego o jego wszczęciu[918]. Także NSA w wyroku z dnia 22 października 2002 roku, OPS 9/02[919] orzekł, że przedłożenie uchwały organowi nadzoru nie wiąże się z obowiązkiem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, gdyż nałożony na organ wykonawczy j.s.t. wymóg przedłożenia organom nadzoru uchwały nie powoduje automatycznego wszczęcia z mocy prawa postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

[915] W. Witalec, Granice prawne wydatków samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych, FK 2010, Nr 6, s. 44 i n.
[916] H. Kamieniecki, Uprawnienia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych w orzecznictwie sądów administracyjnych z lat 2005–2007, FK 2008, Nr 12, s. 66.
[917] LEX nr 565665.
[918] P. Chmielnicki, Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, FK 2004, nr 3, s. 16,
[919] LEX nr 55833.

Zgodnie z przyjętą przez rio w Poznaniu w dniu 16 listopada 2011 roku uchwałą, nr 22/1856/11[920], rada gminy nie jest uprawniona do uchylania swej uchwały, jeżeli kolegium regionalnej izby obrachunkowej stwierdziło już nieważność uchwały w całości. Bowiem uchylanie uchwały wyeliminowanej już wcześniej z obrotu prawnego, jest bezprzedmiotowe.

Ustawodawca przyznał kolegium izby kompetencje do rozpatrywania odwołań od opinii składów orzekających w sprawach przedkładanych projektów uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego; przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; oraz przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami, nie później niż w terminie 14 dni od daty jego wniesienia.

Należy zauważyć, że art. 13 u.r.i.o. poza wskazanymi odwołanymi zawiera ponadto: w ust. 1 opinie o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych; w ust. 8 opinie o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nie udzieleniu wójtowi absolutorium; w ust. 12 opinie o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych; oraz w ust. 13 opinie o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego, które jak słusznie zauważa S. Srocki wydawać by się mogło, że trybowi temu nie podlegają. Zgodzić należy się ze zdaniem autora iż nie jest to celowe zamierzenie ustawodawcy, lecz błąd legislacyjny powstały w wyniku wielokrotnych zmian nowelizacyjnych art. 13 u.r.i.o. spowodowanych początkowo zmianami ustawy Prawo budżetowe a następnie ustawy o finansach publicznych. Z tych też względów uznać należy, że wyznacznikiem kompetencji kolegium do rozpatrywania odwołań od opinii jest cały art. 20 u.r.i.o. stanowiący, że, od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały, nie tylko jego ust. 2 którego zasadniczym celem nie jest określenie kompetencji kolegium, a jedynie wyznaczenie terminu, w którym odwołanie ma być rozpatrzone[921].

Regionalna izba obrachunkowa w Bydgoszczy w uchwale z dnia 4 czerwca 2004, XIV 16/04[922] roku orzekła, że w przypadku odwołania się od opinii Składu Orzekającego,

[920] LEX nr 1099732.
[921] S. Srocki, Komentarz do art. 18 u.r.i.o. ..., s. 542.
[922] LEX nr 1724745.

Kolegium zobowiązane jest do rozpatrzenia treści odwołania od opinii, a nie zajmuje się zarzutami już rozpatrywanymi przez Skład Orzekający.

Ostatnią kompetencją kolegium izby o charakterze „zewnętrznym", w odniesieniu do podmiotów poddanych kontroli izb, jest przewidziane w art. 18 ust. 1 pkt 5a u.r.i.o. rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Przepis ten nawiązuje do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 u.r.i.o. zgodnie z którym kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić izbę o wykonaniu wniosków bądź o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Wszystkie inne wskazane przez ustawodawcę w treści art. 18 ust. 1 u.r.i.o. kompetencje kolegium izby odnoszą się do funkcjonowanie rio jako organu państwa i są wynikiem szczególnej pozycji ustrojowej jaką ustawodawca przyznał temu organowi[923].

Zgodnie z art. 18 ust. 3 u.r.i.o. w posiedzeniu kolegium izby uczestniczyć ma prawo przedstawiciel podmiotu którego sprawa jest rozpatrywana. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 31 maja 2010 roku, I SA/Gd 394/10 [924] orzekł, że jednostka samorządu terytorialnego ma zagwarantowane prawo uczestniczenia w posiedzeniu kolegium regionalnej izby obrachunkowej na mocy z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W związku z tym uprawnieniem wiąże się obowiązek skutecznego powiadomienia jednostki samorządu terytorialnego przez regionalną izbę obrachunkową o terminie planowanego posiedzenia, tak aby jej przedstawiciel mógł skutecznie wziąć w nim udział oraz mógł wypowiedzieć się w przedmiocie rozpatrywanej sprawy.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 26 stycznia 2011 roku, II GSK 159/10[925] przepis art. 18 ust. 3 u.r.i.o. nie przewiduje w jakim trybie powinno nastąpić zawiadomienie o terminie planowanego posiedzenia. Przepis art. 91 ust. 5 u.s.g. stanowi, że mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a. Wybrany zaś sposób zawiadomienia musi gwarantować stronie czynny udział w postępowaniu, wynikający z zasady ogólnej przewidzianej w art. 10 k.p.a. Brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały zgodnie z podjętą przez NSA uchwałą z dnia 21 października 2002,

[923] M. Stec, Prawno-ustrojowa pozycja izb obrachunkowych …, s. 42-63.
[924] LEX nr 659277.
[925] LEX nr 952829.

OPS 9/02[926] roku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu nadzorczym, który może mieć wpływ na wynik sprawy.

5.2.3. Odpowiedzialność członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej

Każdy członek kolegium izby, niezależnie czy jest członkiem etatowym czy też pozaetatowym, a także inspektorzy izby zgodnie z treści art. 25 u.r.i.o. w zakresie wykonywanych czynności korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Ochrona funkcjonariusza publicznego jest zagwarantowana przez system norm ustanawiających szczególny status osób będących funkcjonariuszami publicznymi, zawartych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny[927] oraz w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny[928]. Członkowie kolegiów izb a także inspektorzy korzystają z tej ochrony jedynie "w zakresie wykonywanych czynności". Oznacza to, że nie jest to swoisty "immunitet" stały, związany z osobą bądź z każdą sferą jej aktywności, a tylko chroniący ją i jej działania w okresie i sytuacjach pełnienia zadań wynikających z ustawy.

Słusznie zauważa A. Babczuk, że rola zamieszczonego w art. 25 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przepisu „jest raczej informacyjna niż merytoryczna", gdyż zarówno członkowie kolegium jak i inspektorzy izb w zakresie wykonywanych czynności i tak w świetle definicji legalnej pojęcia funkcjonariusz publiczny zawartej w kodeksie karnym art. 155 § 13 posiadałyby status funkcjonariusza publicznego. Natomiast ochrona w świetle prawa cywilnego wynika z treścią art. 417 k.c. polega ona na braku odpowiedzialności odszkodowawczej osoby działającej w ramach instytucji publicznej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu powierzonych jej czynności. Powstałą szkodę w tym przypadku pokrywa rio, ale przysługiwać jej będzie roszczenie regresowe względem faktycznego sprawcy szkody w majątku lub mieniu osoby trzeciej[929].

Przyznanie członkom kolegium statusu funkcjonariuszy publicznych powoduje, że osoba piastująca takie stanowisko korzysta z ochrony, jaką prawo zapewnia funkcjonariuszom,

[926] LEX nr 55833.
[927] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1600.
[928] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025.
[929] A. Babczuk, Komentarz do art. 25 u.r.i.o, [w:] M. Stec, (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 574.

ale także że ponosi odpowiedzialność prawną zarówno karną jak i cywilną na ustalonych dla tych funkcjonariuszy zasadach. W zakresie odpowiedzialności karnej chodzi przede wszystkim o przestępstwa opisane w rozdziale XXIX k.k. zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego".

Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 roku, IV SAB/Po 134/15[930] osobą pełniącą funkcję publiczną będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej bądź w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym czy też samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Funkcję publiczną pełnią osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej.

Wątpliwości formułować można by jedynie co do karnoprawnej ochrony pozaetatowych członków rio, ponieważ k.k. z jednej strony nie wymienia obok pracowników organów administracji państwowej także osób działających na zlecenie tych organów. Z drugiej jednak strony k.k. wymienia również osoby "orzekające w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy", zaś odpowiedzialność za naruszenie finansów publicznych leżąca w kompetencji rio bez wątpienia jest odmianą odpowiedzialności dyscyplinarnej. Należy podkreślić, że z mocy definicji zawartej w k.k. funkcjonariuszem publicznym jest każdy pracownik rio za wyjątkiem tych którzy pełnią wyłącznie czynności usługowe (np. sekretarki, telefonistki, pracownicy obsługi technicznej)[931].

5.3. Składy orzekające regionalnej izby obrachunkowej

Zgodnie z treścią art. 19 u.r.i.o. w izbie działają składy orzekające, złożone z 3 członków kolegium. Składy orzekające nie są organami rio, nie można ich uznać także za organy

[930] LEX nr 1947173.
[931] A. Babczuk, Komentarz do art. 25 u.r.i.o., …, s. 574.

administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. (np. organy w postępowaniu administracyjnym władne do wydawania opinii w formie postanowień), natomiast traktować je należy za pewnego rodzaju "wewnętrzne organy kolegium" umocowane wyłącznie do wydawania opinii w imieniu izb w sprawach wyznaczonych przez ustawy. Ich działanie polega na wykonywanie zadań izb w zewnętrznej sferze administracji[932]. Powoływanie składów orzekających jest związane z formułowaniem i wydawaniem opinii w sprawach będących przedmiotem działania rio, a wynikających z treści przepisów u.r.i.o. oraz innych ustaw szczególnych. Zakres opinii wydawanych przez składy orzekające kolegium określa art. 13 u.r.i.o.

Ustawodawca w treści § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[933] stanowi, iż składy orzekające działające w poszczególnych regionalnych izbach obrachunkowych podejmują uchwały na posiedzeniach, przy czym posiedzenia składów orzekających nie muszą odbywać się w siedzibie izby, z tego rodzaju sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy do wydania opinii w przedmiotowej sprawie powoływany jest zespół zamiejscowy. Każda w podjętych przez skład orzekający uchwał zapada większością głosów.

Zgodnie z § 2 ust 2 pkt. 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania uchwała musi zawierać uzasadnienie a także ma być podpisana przez przewodniczącego składu orzekającego, oczywistym jest, mimo że ustawodawca tego wprost nie normuje, że poza wskazanymi wymogami, w uchwałach podejmowanych przez składy orzekające konieczne są jak w każdym orzeczeniu: wskazanie podmiotu wydającego opinię oraz jego składu osobowego, określenie adresata opinii, podanie daty a także miejsca jej wydania, przedmiotu opinii, zamieszczenie podstawy prawnej, nazwanie sprawy czy też dokumentu opiniowanego przez skład i przyporządkowanie do nich rodzaju opinii (pozytywna lub negatywna)[934].

Zgodnie z art. art. 17 ust. 7 u.r.i.o. składy orzekające i ich przewodniczących wyznacza prezes rio, realizacja tej kompetencji prezesa odbywa się w formie zarządzenia. Poszczególnym członkom kolegium rio zwykle przyporządkowywane są odrębnym zarządzeniem wydawanym przez prezesa rio dane jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do których zobowiązani

[932] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej …, s. 112.
[933] Dz.U. nr 167, poz. 1747.
[934] Z. Mykowska, P. Ciszewski, Komentarz do art. 19 u.r.i.o. [w:] M. Stec, (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 549.

są oni dokonywać wstępnej analizy i oceny uchwał i aktów objętych nadzorem izby a także dokumentów finansowych (sprawozdań budżetowych, informacji o wykonaniu budżetu) podejmowanych i sporządzonych przez te jednostki.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych nie zawiera norm dotyczących procedury postępowania w sprawie wydawania opinii przez składy orzekające kolegium izby. Dokonując analizy art. 13 u.r.i.o. normującego zakres opinii wydawanych przez składy orzekające kolegium stwierdzić należy, że opinie wydawane są zarówno na wniosek jak również z urzędu.

Na wniosek wydawana jest opinia składu orzekającego kolegium wyłącznie w sprawie określonej w treści art. 13 ust. 1 u.r.i.o. dotycząca opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Oznacza to, że skład orzekający wydaje opinię w przedmiotowej sprawie dopiero po złożeniu pisemnego wniosku o jej wydanie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli wnioskodawca złoży pisemną rezygnację z uzyskania opinii już po złożeniu wniosku o jej wydanie, postępowanie w tym zakresie kończy się bez konieczności wydanie przez skład orzekający kolegium jakiejkolwiek uchwały. Natomiast z urzędu, skład orzekający wydaje opinie dotyczące wszystkich pozostałych będących w zakresie merytorycznym działalności opiniodawczej składów orzekających rio spraw, czyli: opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego; opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami; opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium; opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych; oraz opinii o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Z treści art. 19 ust. 3 u.r.i.o. wynika, że w sprawie o wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium izby wydają opinię w terminie 14 dni. Warto podkreślić, że składy orzekające izb mają obowiązek opiniowania nie tylko uchwał o nieudzieleniu absolutorium wójtom, ale również uchwał rad powiatów o nieudzieleniu absolutorium zarządom powiatów oraz uchwał sejmików województw o nieudzieleniu

absolutorium zarządom województw zgodnie z art. 30 ust. 2 u.s.p oraz art. 34 u.s.w. W powyższych przepisach ustawodawca nie wskazał terminu wydania opinii w odniesieniu do tych uchwał, uznać jednak należy, iż na zaopiniowanie powyższych uchwał składy orzekające izb mają również 14 dni[935].

Ustawodawca nie reguluje w u.r.i.o., ani też w rozporządzeniu wykonawczym, terminu uprawomocnienia się opinii składów orzekających, uznać należy, że stają się one prawomocne z upływem terminu do wniesienia odwołania do kolegium izby, które zgodnie z art. 20 ust. 1 u.r.i.o. wynosi 14 dni, bądź z dniem podjęcia uchwały przez kolegium izby o utrzymaniu w mocy opinii składu orzekającego. Uchwały kolegium rio w sprawie odwołań od uchwał składów orzekających zgodnie z art. 18 w zw. z art. 20 u.r.i.o. zapadają bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy członków izby. Wymóg bezwzględnej większości oznacza iż w głosowaniu poszczególnych członków kolegium izby liczba głosów „za" jest co najmniej o jeden większa od sumy głosów „przeciw oraz wstrzymujących się[936].

Zdaniem Z. Kmieciaka charakter kompetencji kolegium izby jako organu odwoławczego w kwestiach opinii składów orzekających w rozumieniu przepisów u.r.i.o. jest kwestią dyskusyjną. Zawarty w przepisie § 5 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania zwrot zdaje się wskazywać, że uwzględniając przedstawione w odwołaniu zarzuty, kolegium we własnym zakresie wydaje opinię. Wniosek taki byłby też zgodny z przyjętą w postępowaniu administracyjnym konstrukcją odwołania, w którym podmiot skarżący ma prawo oczekiwać merytorycznego załatwienia sprawy przez organ odwoławczy. Również względy pragmatyczne (prostota postępowania, szybkość, okoliczność przekazywania "na zewnątrz" informacji o negatywnej opinii) przemawiają za sformułowaną tezą. W razie nieuwzględnienia odwołania, kolegium wydać powinno postanowienie o utrzymaniu w mocy opinii składu orzekającego. Nie służy od niego skarga do NSA, nie odpowiada ono bowiem pojęciu rozstrzygnięcia nadzorczego, nie jest także rodzajem aktu współdziałania, od pojęcia którego prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy. Podzielam pogląd Z. Kmieciaka, że wszelkie dostrzeżone przez kolegium uchybienia popełnione przez skład orzekający (niejasność lub

[935] Z. Mykowska, P. Ciszewski, Komentarz do art. 19 u.r.i.o…, s. 551.
[936] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym…, s. 112.

powierzchowność przyjętych ustaleń, ich sprzeczność oraz inne tego typu błędy) powinny zostać usunięte przez zajęcie merytorycznego stanowiska w sprawie[937].

W tym samym tonie wypowiada się W. Miemiec zdaniem którego uchwała kolegium izby, która jest efektem rozpatrzenia odwołania o którym mowa w art. 20 u.r.i.o., stanowi w dalszym ciągu jedynie opinię. Nie jest ona w związku z tym rozstrzygnięciem nadzorczym. Nie stanowi ona również stanowiska w rozumieniu art. 89 ust. 1 u.s.g, 77 u.s.p., czy 80a u.s.w., bowiem przepisy materialnoprawne nie uzależniają ważności rozstrzygnięcia organu j.s.t. od wcześniejszej opinii izby obrachunkowej, dlatego od tego typu uchwał kolegium nie przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego[938].

5.4. Pozycja prawna Prezesa regionalnej izby obrachunkowej

5.4.1. Procedura powoływania i odwoływania

Prezes rio stoi na czele kolegialnego organu izby, którym jest kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów po przeprowadzeniu konkursu o czym stanowi art. 16 ust. 1 u.r.i.o.

Rozwiązanie przyjęte w art. 16 ust. 1 u.r.i.o. otrzymało swoje brzmienie po wejściu w życie ustawy z dnia 24 lipca 2003 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[939]. Pierwotnie zgodnie z art. 16 u.r.i.o. Prezesa izby powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików samorządowych.

Jedną z przyczyn, stanowiących podstawę nowelizacji u.r.i.o. z 2003 roku było dokonanie zmian w przepisach dotyczących pełnienia funkcji prezesa rio poprzez wprowadzenie kadencyjności tej funkcji oraz zasady wybierania prezesa izby w drodze

[937] Z. Kmieciak, W kwestii trybu kontroli składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych, FK 1994, nr 2, s. 15.
[938] W. Miemiec, Wybrane zagadnienia z problematyki kompetencji nadzorczych …, FK 1994, nr 3, s. 5-13.
[939] Dz. U., nr 149, poz. 1454.

konkursu[940]. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie w ustawie nowelizującej u.r.i.o. miało poszerzyć krąg podmiotów mogących ubiegać się o stanowisko prezesa rio[941].

Powołanie prezesa izby zgodnie z art. 68^2 § 1 k.p. dokonane być powinno na piśmie. Kadencja prezesa izby trwa 6 lat, licząc od daty powołania. Po upływie kadencji dotychczasowy prezes izby pełni swoje obowiązki do czasu powołania nowego Prezesa. Szczegółowe warunki przeprowadzania konkursu na prezesa izby określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej[942], a w szczególności rozporządzenie określa zadania komisji konkursowej, wzór ogłoszenia o konkursie, termin zgłaszania kandydatów, biorąc pod uwagę termin upływu kadencji prezesa izby, etapy postępowania konkursowego oraz szczegółowy tryb postępowania odwoławczego od uchwały komisji konkursowej w sprawie wyboru prezesa izby.

Ustawodawca w art. 16 ust. 1 u.r.i.o. stanowi, że prezesa izby powołuje, po przeprowadzeniu konkursu, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Kandydata na prezesa izby wybiera, w drodze konkursu, kolegium izby spośród członków kolegium i pozostałych kandydatów.

W prawie administracyjnym akt powołania stanowi akt o charakterze dwustronnym, który dla wywołania skutków prawnych wymaga przyjęcia go przez adresata, czyli zgody powołanego. W sferze administracyjnoprawnej w drodze aktu powołania następuje powierzenie publicznej funkcji a zatem samodzielne pełnienie określonych obowiązków, natomiast w sferze prawa pracy poprzez powołanie następuje nawiązanie stosunku pracy, który charakteryzuje duża dyspozycyjność i brak stabilności[943].

Kandydat na prezesa rio spełniać musi następujące wymogi: 1) posiada pełną zdolność do czynności prawnych; 2) posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych; 3) ukończył magisterskie wyższe studia prawnicze, administracyjne, ekonomiczne lub posiada stopień naukowy w jednej z tych dziedzin wiedzy; 4) posiada co najmniej czteroletni staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych; 5) nie był skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej.

---

[940] Uzasadnienie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Druk nr 1097 (http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1097.htm).
[941] Z. Wójcik, M. Paczocha, Komentarz do art. 16 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 484.
[942] Dz.U., nr 10, poz. 93.
[943] J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2002, s. 267.

Kolegium rio jest organem który ustawodawca zobligował do upublicznienia informacji o organizacji konkursu na stanowisko prezesa rio (art. 16 ust. 3 u.r.i.o.). Informacja o konkursie umieszczana być powinna w terminie 60 dni przed upływem kadencji obecnego prezesa rio w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim. Do przeprowadzenia postępowania konkursowego kolegium rio powołuje specjalnie w tym celu trzyosobową komisję konkursową. Członków tej komisji wybiera kolegium izby zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu kolegium (art. 16 ust. 4 u.r.i.o.).

Członkiem komisji konkursowej (art. 16 ust. 5 u.r.i.o.) nie może być członek kolegium izby, który kandyduje na stanowisko prezesa izby, jest małżonkiem kandydata albo osobą pozostającą z nim we wspólnym pożyciu, jego krewnym albo powinowatym do drugiego stopnia bądź jest z nim związany z tytułu przysposobienia, opieki albo kurateli. Jeżeli okoliczności, o których mowa powyżej zostaną ujawnione po powołaniu komisji, kolegium izby dokonuje zmiany w składzie komisji, zaś czynności komisji dokonane przed zmianą uznaje się za nieważne.

Oferty spełniające wymogi stawiane w konkursie dla kandydatów zewnętrznych zgodnie z § 3 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej zawierać powinny: 1) uzasadnienie przystąpienia do konkursu; 2) kwestionariusz osobowy kandydata; 3) życiorys z opisem przebiegu pracy zawodowej; 4) odpis dyplomu oraz inne dokumenty potwierdzające dorobek i kwalifikacje zawodowe; 5) informację z Krajowego Rejestru Karnego, opatrzoną datą nie wcześniejszą niż trzy miesiące przed jej złożeniem. Natomiast w przypadku gdy do konkursu przystępuje członek kolegium izby, jego oferta powinna zawierać dokumenty, o których mowa we wskazanych powyżej pkt 1 i 5. Każdy z kandydatów przystępujących do konkursu zobligowany jest do złożenia swojej oferty w ciągu 30 dni od dnia ukazania się ogłoszenia.

Komisja konkursowa przeprowadzająca postępowanie konkursowe rozpoczyna pracę nie później niż 14 dni od daty upływu terminu do składania ofert. Do jej zadań należy: po pierwsze przeprowadzanie postępowania konkursowego, obejmującego następujące etapy: a) rozstrzygnięcie o dopuszczeniu albo odmowie dopuszczenia kandydata do udziału w konkursie, b) przeprowadzenie konkursu, c) wybór kandydatów; po wtóre zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania konkursowego; po trzecie przygotowanie testu

kwalifikacyjnego. W celu prawidłowego wykonania swoich zadań komisja podejmuje uchwały zwykłą większością głosów[944].

Komisja obraduje na posiedzeniach. Pracami komisji konkursowej kieruje wybrany spośród jej członków przewodniczący, który sporządza protokół posiedzenia komisji, zawierający przebieg obrad komisji i jej ustalenia. członkowie komisji obecni na posiedzeniu są zobowiązani do podpisania sporządzanego na posiedzeniu protokołu. Ponadto, przewodniczący komisji ustala harmonogram prac komisji oraz sporządza, w oparciu o protokoły posiedzeń komisji, sprawozdania z każdego etapu postępowania konkursowego. Obsługę kancelaryjną prac komisji zapewnia biuro izby, w której jest przeprowadzany konkurs.

Istotnym jest, że do konkursu nie dopuszcza się ofert niespełniających wymagań określonych w ogłoszeniu o konkursie lub złożonych po upływie terminu składania ofert. Bowiem zgodnie z treścią art. 16 ust. 6 u.r.i.o. komisja konkursowa zobligowana jest w pierwszej kolejności sprawdzenie przedłożonych ofert przez kandydatów na prezesa rio. Komisja sprawdzić powinna zgodność dokumentów z wymogami, które zostały określone w opublikowanym ogłoszeniu o konkursie na stanowisko prezesa rio, a także, czy oferty zostały złożone w terminie wskazanym w ogłoszeniu, gdyż oferty nawet kompletne pod względem ich zawartości, jeżeli zostały złożone po terminie, nie będą przez komisję w ogóle rozpatrywane. Oznacza to, że do postępowania konkursowego dopuszczone zostają wyłącznie oferty złożone w terminie zgodne z wymogami formalnymi określonymi w ogłoszeniu o konkursie. O niedopuszczeniu danej oferty do postępowania konkursowego komisja rozstrzyga, podejmując przedmiotową uchwałę zwykłą większością głosów[945].

W uchwale w sprawie niedopuszczenia kandydata do udziału w konkursie komisja wskazuje przyczynę takiego rozstrzygnięcia. W przypadku dopuszczenia do konkursu jednego kandydata lub niedopuszczenia żadnego kandydata kolegium izby ogłasza niezwłocznie nowy konkurs. Niedopuszczalnym jest bowiem w takiej sytuacji wybór nowego prezesa izby. Po dokonaniu weryfikacji ofert konkursowych i odrzuceniu ofert złożonych po terminie jak również ofert nie spełniających wymogów stawianych w ogłoszeniu przewodniczący komisji zawiadamia pisemnie kandydatów dopuszczonych do wzięcia udziału w konkursie o terminie i miejscu przeprowadzenia konkursu co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą konkursu.

[944] §5 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej.
[945] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa, [w:] K. Miaskowska–Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red)…, s. 618.

Zgodnie z § 10 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej konkurs na stanowisko prezesa izby składa się z dwóch części: część pierwsza dotyczy ustalenia spełnienia przez kandydata wymagań określonych w ogłoszeniu o konkursie; część drugą stanowi test kwalifikacyjny obejmujący sprawdzenie znajomości obowiązujących przepisów prawa w zakresie działania regionalnych izb obrachunkowych.

Przed rozpoczęciem konkursu przewodniczący komisji zobowiązany jest poinformować kandydatów o jego zasadach, o czasie trwania konkursu i sposobie oceniania kandydatów. Konkurs przeprowadzany jest w wydzielonym pomieszczeniu dlatego też opuszczenie przez kandydata na prezesa izby pomieszczenia, w którym odbywa się konkurs, jest równoznaczne z rezygnacją z udziału w konkursie. Jedynie w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych stanem zdrowia, przewodniczący komisji może wyrazić zgodę na czasowe opuszczenie przez kandydata pomieszczenia, w którym odbywa się konkurs.

Dwuetapowość konkursu oznacza, że w części pierwszej członkowie komisji konkursowej zapoznają się z ofertą konkursową kandydata, tj. ze złożonymi przez niego dokumentami oraz przeprowadzają z kandydatem na prezesa izby rozmowę kwalifikacyjną w ramach której ocenia się jego ogólne predyspozycje ale także zdolności organizacyjne do kierowania izbą i zespołem podległych kandydatowi osób. Rozmowa ma na celu również wykazanie koncepcji zarządzania izbą potencjalnego kandydata na prezesa. Na tym etapie każdy z członków komisji konkursowej przyznać może kandydatowi od 0 do 10 punktów, przy czym przyznane w ten sposób punkty są sumowane. Dzięki czemu dokonując oceny ogólnych predyspozycji kandydata komisja przyznaje na tym etapie konkursu kandydatom od 0 do 30 punktów. Natomiast w drugiej części konkursu przeprowadzany jest pisemny test kwalifikacyjny sprawdzający stopień znajomości przez kandydata obowiązujących przepisów prawa w zakresie działania regionalnych izb obrachunkowych. Test kwalifikacyjny zawiera zestaw 70 pytań obejmujących w szczególności zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, finansów publicznych, w tym prawa podatkowego, organizacji oraz zarządzania, a także zadań i kompetencji rio. Pytania testowe są niejawne. Podobnie jak w pierwszym etapie konkursu komisja ocenia udzielone odpowiedzi w skali od 0 do 70. Za każdą prawidłową odpowiedź przyznaje się 1 punkt.

Każdy z kandydatów na prezesa izby, niezależnie od tego czy jest to obecnie urzędujący prezes, członek kolegium izby, czy też kandydat spoza tego grona poddani są wszystkim wymogom konkursowym i spełniać muszą takie same warunki. Oznacza to, że każdy z nich zobowiązany jest aby poddać się ocenie swej wiedzy w obu częściach konkursowych. Przyjęte

rozwiązanie służyć ma realizacji zasady równego dostępu do służby publicznej zawartej w art. 60 Konstytucji RP.

Słusznie zauważa Z. Wójcik i M. Paczocha, że mało zasadnym jest, iż urzędujący prezes izby ubiegający się o to stanowisko ponownie zobowiązany jest do poddawania się ocenie z punktu widzenia znajomości obowiązujących przepisów prawa z zakresu działalności rio, bowiem trudno zakładać, iż wiedza ta w toku trwania obecnej kadencji zmniejszyła się do takiego stopnia by kandydat będący obecnie prezesem izby nie osiągnął minimum wymaganych punktów w trakcie konkursu. Z podobną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy kandydatem na prezesa jest członek kolegium, który aby nim zostać musi posiadać rozległą wiedzę zarówno teoretyczną jak i praktyczną w zakresie działania rio. Poziom wiedzy członka kolegium rio jest na pewno większy niż kandydata zewnętrznego. W związku z czym uważam, iż kandydat zewnętrzny ma zdecydowanie mniejsze szanse na uzyskanie wyższej lokaty w rankingu konkursowym niż kandydujący członkowie kolegium czy obecnie urzędujący prezes rio. W mojej ocenie rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych, gdzie prezesa wybiera się spośród członków kolegium jest rozwiązaniem zdecydowanie trafniejszym. W s.k.o. zasada równego dostępu do służby publicznej jest realizowana przy przeprowadzaniu konkursów na członków kolegium, którzy w późniejszym czasie kandydować mogą na prezesa s.k.o. Taka formuła mogłaby w mojej ocenie zostać przyjęta również w u.r.i.o.

Przewodniczący komisji niezwłocznie po sprawdzeniu przez komisję testu kwalifikacyjnego podaje jego wyniki do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie ich w siedzibie izby.

Żaden z przepisów Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa r.i.o. nie wskazuje jak długo trwać mają poszczególne części procedury konkursowej, ustawodawca pozostawił to do uznania komisji przeprowadzającej konkurs. Jednakże komisja każdorazowo musi wziąć pod uwagę, że czas na wypełnienie przez kandydatów testu uwzględniać musi dokładne zapoznanie się z pytaniami i udzielenie odpowiedzi[946].

Na podstawie oceny pierwszego i drugiego etapu konkursu komisja przedstawienia kolegium izby, nie później niż w terminie 7 dni, przez przewodniczącego komisji listy kandydatów albo kandydata na prezesa izby. Jednakże warunkiem koniecznym aby znaleźć się na liście kandydatów jest uzyskanie w pierwszym etapie minimum 20 punktów a w drugim

[946] Z. Wójcik, M. Paczocha, Komentarz do art. 16 u.r.i.o…, s. 505.

testowym minimum 40 punktów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska minimum wymaganych punktów kolegium izby zobligowane jest do ogłoszenia niezwłocznie nowego konkursu.

Listę kandydatów czy też kandydata na prezesa rio, przewodniczący komisji przekazuje kolegium izby wraz z dokumentacją przebiegu postępowania konkursowego, w szczególności obejmującą: 1) sprawozdania z każdego etapu postępowania konkursowego; 2) protokoły komisji wraz z treścią podjętych uchwał; 3) opisowe oceny wyłonionych kandydatów, celem jego zaopiniowania kandydata lub kandydatów przedstawionych przez przewodniczącego komisji, co następuje w formie uchwały. Kolegium podejmuje w przedmiotowej sprawie uchwałę bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu kolegium, w głosowaniu tajnym.

W tym celu o powołana jest komisja skrutacyjna, a głosowanie zorganizowane musi zostać w taki sposób, aby uniemożliwić identyfikację głosów oddawanych przez członków kolegium z konkretnymi członkami kolegium. Optymalnym sposobem jest użycie kart do głosowania na których stawiany jest przy nazwisku kandydata znaku „x" a następnie karty wrzucane są do specjalnie przygotowanej urny[947].

W głosowaniu nad uchwałą w sprawie zaopiniowania kandydatów na prezesa rio nie biorą udziału członkowie kolegium, którzy przystąpili do konkursu, są małżonkiem kandydata, osobą pozostającą we wspólnym pożyciu z kandydatem, krewnym kandydata lub powinowatym do drugiego stopnia czy też są z kandydatem związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, a ich kandydatury podlegają zaopiniowaniu przez kolegium izby. Uchwała w sprawie zaopiniowania kandydatów na prezesa rio przesyłana jest ministrowi nie później niż w terminie 7 dni od jej podjęcia. Do uchwały dołącza się protokół posiedzenia kolegium.

Zgodnie z art. 16 ust. 9 u.r.i.o. każdy z kandydatów na prezesa izby w terminie 7 dni od otrzymania zawiadomienia o podjęciu uchwały kolegium w sprawie zaopiniowania kandydatów ma prawo odwołać się do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Odwołanie jest rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw administracji w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

Jeżeli do ministra wpłynie odwołanie kandydata od uchwały kolegium izby w sprawie zaopiniowania kandydatów na prezesa izby, minister po zapoznaniu się z przedstawioną

[947] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.) …, s. 618.

dokumentacją przebiegu postępowania konkursowego podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie rozpatrzenia odwołania.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przy przeprowadzaniu postępowania konkursowego, mających wpływ na wynik tego postępowania, minister rozstrzyga o unieważnieniu konkursu. Rozstrzygnięcie o unieważnieniu konkursu, z uzasadnieniem, minister przekazuje kolegium, które podejmuje uchwałę o uchyleniu uchwały w sprawie zaopiniowania kandydata lub kandydatów na prezesa izby i o ogłoszeniu nowego konkursu. Natomiast w razie stwierdzenia nieprawidłowości przy podejmowaniu przez kolegium izby uchwały w sprawie zaopiniowania kandydata bądź kandydatów na prezesa, mających wpływ na treść uchwały, minister wskazuje stwierdzone nieprawidłowości a także wzywa kolegium izby do uchylenia wadliwej uchwały. Wówczas kolegium izby niezwłocznie dokonuje ponownego zaopiniowania kandydata czy też kandydatów na prezesa izby, zgodnie z przepisami. Z dniem skierowania przez ministra do Prezesa Rady Ministrów wniosku o powołanie prezesa izby komisja konkursowa ulega rozwiązaniu.

Ustawodawca w art. 16a u.r.i.o stanowi, że odwołanie prezesa izby następuje w przypadkach, o których mowa w art. 15 ust. 9 u.r.i.o., czyli: 1) złożenia rezygnacji ze stanowiska; 2) utraty co najmniej jednego z warunków którymi są: posiadanie pełnej zdolność do czynności prawnych; posiadanie obywatelstwa polskiego i korzystanie z pełni praw publicznych; ukończenie magisterskich wyższych studiów prawniczych, administracyjnych ekonomicznych lub posiadanie stopienia naukowego w jednej z tych dziedzin wiedzy; posiadanie co najmniej czteroletniego stażu pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego czy też finansów publicznych; nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, oraz w sytuacji 3) stwierdzenia powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonania.

Rezygnacja jest jednostronnym oświadczeniem woli, informującym o zrzeczeniu się stanowiska, skutkującym odwołaniem z pełnionego stanowiska. Akt rezygnacji złożony zostać powinien w formie pisemnej na ręce ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który następnie przedkłada stosowny wniosek o odwołanie prezesa rio do Prezesa Rady Ministrów. Ustawodawca nie wskazał żadnego ograniczenia czasowego dotyczącego złożenia aktu rezygnacji, w związku z czym prezes izby ma prawo złożyć ten akt w każdym czasie, możliwość złożenia aktu rezygnacji przez prezesa rio jest wyrazem przyjęcia przez ustawodawcę zasady wolności pracy, tym samym nie ma prawnych możliwości przymuszenia

pozostawania na stanowisku przez prezesa izby w sytuacji, gdy nie chce on dalej pełnić tej funkcji[948].

Natomiast utrata warunków określonych w art. 15 ust. 8 u.r.i.o. przede wszystkim odnosi się: po pierwsze, do utraty pełnej zdolności do czynności prawnych będącej skutkiem częściowego lub całkowitego ubezwłasnowolnienia (art. 15 ust. 8 pkt 1 u.r.i.o.). Zgodnie z art. 16 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw. Z powyższej definicji wynika, że ubezwłasnowolnienie częściowe orzeka się wyłącznie wobec osoby pełnoletniej (mającej pełną zdolność do czynności prawnych). Stanowi to istotną różnicę w porównaniu do ubezwłasnowolnienia całkowitego, które orzeczone zostać może również wobec osoby niepełnoletniej, która ukończyła trzynasty rok życia (mającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych). Przyczyny, z powodu których może dojść do ubezwłasnowolnienia częściowego a także całkowitego, są takie same. Zarówno w jednym, i w drugim przypadku orzeczenie ubezwłasnowolnienia nastąpić może tylko z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego bądź innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa czy też narkomanii. Nadto, w odróżnieniu od ubezwłasnowolnienia całkowitego, orzeczenie ubezwłasnowolnienia częściowego jest dopuszczalne, jeżeli danej osobie potrzebna jest pomoc przy prowadzeniu jej spraw, a stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego.

Po drugie do utraty obywatelstwa polskiego i utrata korzystania z pełni praw publicznych (art. 15 ust. 8 pkt 2 u.r.i.o.), Obywatelstwo jest więzią prawną łączącą jednostkę z państwem. Wynikają z niej określone w konstytucji prawa i obowiązki jednostki wobec państwa oraz analogiczne – państwa wobec jednostki. Podstawowy katalog sformułowano w rozdziale II Konstytucji RP. Konstytucja RP w art. 137 wskazuje jedyny sposób utraty obywatelstwa polskiego. Jest nim zrzeczenie się go, na które następczo musi wyrazić zgodę prezydent. Potwierdza to art. 46 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim[949] stanowiąc, że obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci obywatelstwo polskie po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

[948] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.).., s. 620.
[949] T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1462.

Pozbawienie praw publicznych na mocy art. 40 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny[950] stanowi jeden ze środków karnych jakie można zastosować w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż trzy lata za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 roku, II AKa 97/14[951] orzekł, że motywacja zasługująca na szczególne „potępienie" to motywacja w rozumieniu powszechnym jaskrawo naganna, wywołująca w społeczeństwie silne reakcje repulsywne - oburzenie, potępienie, gniew. Motywy powodujące sprawcą są tu tego rodzaju, że zasługują na wyjątkowe napiętnowanie. Ustawa nie zawiera katalogu okoliczności nakazujących uznanie danego zachowania za motywację zasługującą na szczególne potępienie. Kwestia ta podlega ocenie sądu orzekającego przez pryzmat okoliczności konkretnej sprawy. W praktyce przyjmuje się, że nie zalicza się do nich ani tych elementów, które wchodzą w skład znamion typu przestępstwa, ani nawet tych, które podlegając stopniowaniu, mogą mieć wpływ na zaostrzenie wymiaru kary. Będzie to więc motyw towarzyszący realizacji znamion przestępstwa, ale pozostający poza ich zakresem. Natomiast samo stwierdzenie, że sprawca popełnił czyn bez wyraźnego motywu, nie oznacza przyjęcia, iż popełnił go w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie.

Po trzecie, utrata warunków określonych w art. 15 ust. 8 pkt 3 i 4 u.r.i.o. dotyczących wymogu posiadania ukończonych magisterskich wyższych studiów prawniczych, administracyjnych ekonomicznych lub posiadanie stopienia naukowego w jednej z tych dziedzin wiedzy; oraz posiadania co najmniej czteroletniego stażu pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego czy też finansów publicznych będzie mogła mieć miejsce wyłącznie w przypadku związanym ze sfałszowaniem dokumentów potwierdzających spełnianie tych warunków[952].

Po czwarte, przesłanką do odwołania prezesa rio jest skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Nie można odwołać prezesa izby w przypadku nieprawomocnego wyroku skazującego. Wyrok nieprawomocny nie może stanowić podstawy do odwołania prezesa ze stanowiska. Podobnie samo wszczęcie postępowania karnego wobec prezesa izby nie może być podstawą odwołania. Ustawodawca stanowi bowiem jednoznacznie, że wyłącznie prawomocny wyrok za przestępstwo umyślne stanowić może podstawę odwołania

[950] T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2204.
[951] Legalis nr 992570.
[952] Z. Wójcik, M. Paczocha, Komentarz do art. 16 u.r.i.o…., s. 523.

prezesa ze stanowiska. Tym samym skazanie prezesa prawomocnym wyrokiem za przestępstwo nieumyślne również nie uprawnia do jego odwołania.

Po piąte, dość kontrowersyjną przesłankę odwołania prezesa rio stanowi „odwołanie na skutek stwierdzenia powtarzającego się naruszenia prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylanie się od ich wykonywania". Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 lutego 2015 roku, II SA/Wa 1534/14[953] orzekł, że w doktrynie podkreśla się, iż przesłanka określona w art. 15 ust. 9 pkt 3 przedmiotowej ustawy, w przeciwieństwie do pozostałych przesłanek odwołania - nie ma w pełni obiektywnego charakteru. Przede wszystkim brakuje w określeniu tej przesłanki bliższych cech, które wskazywałyby, jakiego rodzaju naruszenia prawa podczas wykonywania obowiązków mogą uzasadniać odwołanie z zajmowanej funkcji. Brakuje również przykładowego wskazania okoliczności świadczących o uchylaniu się od wykonywania obowiązków, które uzasadniałyby jego odwołanie.

Jak słusznie zauważają Z. Wójcik, M. Paczocha do odwołania prezesa izby nie wystarcza jednokrotne naruszenie prawa, koniecznym jest stwierdzenie powtarzającego się naruszenia prawa związanego z wykonywanymi obowiązkami służbowymi.

Adekwatnie niewystarczającym do podjęcia decyzji o odwołaniu prezesa jest jednorazowe uchylenie się od wykonywania obowiązków na nim ciążących. Stwierdzenia powtarzającego się naruszenia prawa podczas wykonywania obowiązków bądź niewykonywanie ich w ogóle dokonuje podmiot sprawujący nadzór nad rio którym jest minister właściwy do spraw administracji publicznej[954].

Podobnie jak w sytuacji powołania, odwołania dokonuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Zgodnie z art. 16a ust. 3 u.r.i.o. decyzję o odwołaniu, wraz z uzasadnieniem, doręcza się zainteresowanemu. Na decyzję tę zainteresowanemu służy prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. W przypadku wniesienia skargi odwołanie ze stanowiska zostaje wstrzymane. Sąd administracyjny rozpatruje odwołanie na rozprawie w terminie przypadającym w ciągu 30 dni od dnia złożenia skargi. Jednakże należy podkreślić, że choć w sprawie skargi na odwołanie stosuje się przepisy o zaskarżeniu do sądu decyzji administracyjnej (choć nie jest to decyzja w rozumieniu k.p.a.) to nie ma tu zastosowania przepis art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami

[953] Legalis nr 1245183.
[954] Z. Wójcik, M. Paczocha, Komentarz do art. 16 u.r.i.o…, s. 524.

administracyjnymi[955] odnoszący się do obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia, a w przypadku ich braku obowiązku wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 16a ust. 5 u.r.i.o. w przypadku odwołania prezesa izby lub jego śmierci, kolegium właściwej izby zobligowane jest do ogłoszenia konkursu na stanowisko prezesa izby w terminie 14 dni od dnia odwołania bądź od dnia jego śmierci. Bowiem nowego prezesa kolegium wybrać musi w drodze konkursowej.

Ustawodawca z odwołaniem prezesa o którym stanowi art. 16a u.r.i.o. wiąże dwa różne skutki prawne, które są zależne od tego jaka była przyczyna odwołania prezesa izby. Po pierwsze jeżeli przesłanką odwołania prezesa rio była jego rezygnacja z zajmowanego stanowiska, fakt ten nie jest łączony z rozwiązaniem stosunku pracy, bowiem odwołany prezes co prawda traci uprawnienia związane ze stanowiskiem prezesa izby, lecz pozostaje nadal etatowym członkiem kolegium rio, jego stosunek pracy ulega zatem jedynie przekształceniu. Chyba że wraz z rezygnacją ze stanowiska prezesa, rezygnujący jednocześnie wyrazi chęć rozwiązania stosunku pracy, wówczas stosunek pracy wygasa. W przypadku upływu okresu 6-letniej kadencji na stanowisku prezesa rio, dotychczasowy prezes rio pełni swoją funkcję do czasu wyboru swojego następcy i z chwilą jego wyboru przestaje pełnić funkcję prezesa rio, pozostając nadal etatowym członkiem kolegium. Po drugie jeśli odwołanie prezesa związane jest z realizacją jednej z przesłanek z treści art. 15 ust. 8 u.r.i.o. albo jest wynikiem powtarzającego się naruszania przepisów prawa, odwołalnie ze stanowiska prezesa rio zawsze będzie równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy (art. 16a ust. 6 u.r.i.o.)[956].

Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w uchwale z dnia 8 listopada 1988 roku, III PZP 34/88[957] orzekł, że w sferze wykonywania uprawnień organu (stanowiska, funkcji) odwołanie wywiera skutek natychmiastowy z chwilą doręczenia lub we wskazanym w nim terminie. Pracownik traci te uprawnienia i nie może działać w charakterze tego organu, bez względu na to, czy w sferze stosunku pracy jest to równoznaczne z wypowiedzeniem, czy z rozwiązaniem bez wypowiedzenia. Odwołanie następuje na piśmie. Jest skuteczne od chwili dojścia oświadczenia woli o odwołaniu do zainteresowanego pracownika zatrudnionego na podstawie powołania[958]. Oznacza to, że odwołanie prezesa izby ze stanowiska pozbawia go możliwości sprawowania owej funkcji od

[955] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302.
[956] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.).., s. 621.
[957] Legalis nr 26460.
[958] Uchwała SN składu 7 sędziów SN z 16 maja 1991 r., I PZP 3/91, OSNCP 1992, nr 3, poz. 35.

dnia odwołania, zaś rozwiązanie stosunku pracy co do zasady następuje po upływie okresu wypowiedzenia.

Szczególny przypadek odwołania prezesa izby ustawodawca przewidział w art. 2 ust. 2 u.r.i.o. stanowiąc, że w razie powtarzającego się naruszania przez izbę przepisów prawa, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej może rozwiązać kolegium izby, określając jednocześnie termin nie dłuższy niż 3 miesiące dla powołania kolegium w nowym składzie. Rozwiązanie kolegium jest równoznaczne z odwołaniem prezesa izby i zastępcy prezesa izby.

Zawarty w art. 2 ust. 2 u.r.i.o. przepis stanowi najdalej idący środek nadzoru nad rio pozostający w wyłącznej gestii Prezesa Rady Ministrów, który zastosowany być może wyłącznie na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Rozwiązanie kolegium różnoznaczne jest z odwołaniem prezesa izby i jego zastępcy, a od tego rodzaju środka nadzorczego nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Z uwagi na to że środek ten stanowi najbardziej drastyczny ze środków nadzorczych z występujących w ustrojowym prawie administracyjnym jego wykładnia oraz określenie naruszenia prawa prowadzić powinny do konkluzji o konieczności wskazania przez Prezesa Rady Ministrów doniosłego charakteru jego naruszenia. Ponadto naruszenie prawa przez kolegium izby wystąpić musi kilkukrotnie i posiadać winno cechy istotności oraz jednoznaczności tego przepisu[959]. Z uwagi na nadzwyczajny charakter tej normy do tej chwili od momentu uchwalenia ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych środek ten nie został jeszcze zastosowany.

W sytuacji gdy po odwołaniu prezesa rio przekształcony zostanie z nim stosunek pracy (zostanie członkiem kolegium) w skutek czego przekroczony zostanie limit osobowy ustalony dla danego kolegium albo wynikający z budżetu państwa limit zatrudnienia i kwot wynagrodzeń dla danej grupy osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzenia, liczby te zwiększa się o jeden, a uzupełnienie środków na wynagrodzenia następuje z rezerwy budżetu państwa przeznaczonej na sfinansowanie nieprzewidzianych zmian organizacyjnych zgodnie z normą przyjętą w art. 16a ust. 7 u.r.i.o.

[959] M. Stec, Komentarz do art. 2 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 228.

5.4.2. Zakres kompetencji Prezesa regionalnej izby obrachunkowej

Prezesowi rio kierującemu pracami izby ustawodawca powierzył w art. 17 u.r.i.o. szereg kompetencji stanowiąc, że w szczególności: 1) reprezentuje on izbę na zewnątrz; 2) jest przełożonym pracowników izby; 3) przedkłada, po przyjęciu przez kolegium izby, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej roczne sprawozdanie z wykonania budżetu izby i sprawozdanie z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby, w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem; 4) opracowuje projekt regulaminu organizacyjnego izby; 5) występuje do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o powołanie a także o odwołanie zastępcy prezesa oraz o powołanie, odwołanie bądź zmianę charakteru zatrudnienia członka kolegium; 6) występuje do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie liczby członków kolegium; 7) wyznacza składy orzekające oraz ich przewodniczących; 8) ogłasza konkurs na stanowisko członka kolegium; 9) zwołuje posiedzenia kolegium izby; 10) powołuje, spośród członków kolegium, komisję do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami; oraz wyznacza jej przewodniczącego; 11) realizuje zadania określone w art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[960] Przepis art. 70 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, że prezesi regionalnych izb obrachunkowych zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną komisji orzekającej oraz rzecznika i jego zastępcy właściwych w sprawach tej komisji, a także ponoszą wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu, finansowane z budżetu państwa. Ponadto prezes izby wykonuje również inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających.

Użyty w art. 17 u.r.i.o. zwrot „w szczególności" oznacza, że katalog kompetencji prezesa izby nie jest katalogiem zamkniętym, zatem obowiązki i towarzyszące im uprawnienia prezesa choć zostały przez ustawodawcę ujęte dość szeroko są w różny sposób ograniczane. Bowiem ustawodawca zastrzega pewne kompetencje (art. 18 ust. 1 u.r.i.o.) do wyłącznej

[960] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1458.

właściwości kolegium izby, ustala właściwość działających w izbie składów orzekających (art. 19 ust. 2 u.r.i.o.) a nadto w innych przepisach uszczupla uprawnienia prezesa izby do samodzielnego określania struktury organizacyjnej izby, czego przykładem są zapisy § 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczególnej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[961] zgodnie z którym w izbie tworzy się wydziały: kontroli gospodarki finansowej; informacji, analiz i szkoleń, zaś w § 4 rozporządzenia ustawodawca wskazuje zakres zadań owych wydziałów. W tymże akcie ustawodawca normuje również siedziby izb, siedziby wydziałów zamiejscowych izb oraz liczbę członków kolegium poszczególnych izb, a także zakres działania poszczególnych rio. Oznacza to, że w tym zakresie zakres kompetencji prezesa izby jest ograniczony przepisami aktu wykonawczego do u.r.i.o. i wszelkie czynności prezesa w tym zakresie muszą być zgodne z zapisami rozporządzenia. Warto dodać, że kompetencje prezesa rio umniejszają także ustawowo określone uprawnienia Prezesa Rady Ministrów, który jest władny do rozwiązania kolegium izby i powoływania oraz odwoływania członków kolegium oraz zastępcy prezesa izby.

Ustawodawca w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. stanowi, że prezes rio reprezentuje izbę na zewnątrz, co upoważnia prezesa do występowania w imieniu izby we wszelkiego rodzaju stosunkach zewnętrznych z różnego rodzaju instytucjami, a w szczególności przed organami administracji publicznej zarówno rządowej jak i samorządowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 maja 2010 roku, IV SA/Wr 124/10[962] orzekł, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie ma zdolności procesowej do występowania ze skargą do sądu administracyjnego w sprawach wynikających z wykonywania funkcji organu nadzoru, w zakresie spraw finansowych. Zdolność procesową w postępowaniu sądowoadministracyjnym posiada wyłącznie rio jako organ nadzoru, która może być reprezentowana, zgodnie art. 17 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. w związku z art. 1 u.r.i.o. przez prezesa izby lub pełnomocnika procesowego.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 u.r.i.o. prezes izby przełożonym pracowników izby, tym samym ustawodawca nałożył na niego obowiązek wykonywania w jej imieniu czynności z zakresu prawa pracy. Zgodnie z art. 26a ust. 3 u.r.i.o. prezes izby dokonuje, w imieniu izby, czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy prezesa izby, etatowych członków kolegium oraz pozostałych pracowników izby. Realizacja tego uprawnienia daje prezesowi izby możliwość wydawania pracownikom poleceń służbowych zgodnie z art. 100 ustawy z dnia 26

[961] Dz.U., nr 167, poz. 1747.
[962] Legalis nr 617552.

czerwca 1974 roku Kodeks pracy[963], jednakże polecenia wydawane w członkom kolegium nie mogą naruszać zagwarantowanej im w art. 15 ust. 7 u.r.i.o. niezawisłości.

Sąd Najwyższy - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w wyroku z dnia 6 października 2015 roku III PK 158/14[964] orzekł, że punktem wyjścia dla oceny podstawowych obowiązków pracowniczych jest otwarty katalog tych obowiązków zamieszczony w art. 100 Kodeksu pracy. Zgodnie zaś z § 1 tego artykułu, podstawowym obowiązkiem pracownika pozostaje sumienne i staranne wykonywanie pracy i stosowanie się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy. Tak sprecyzowany podstawowy obowiązek pracowniczy ma z kolei oparcie w definicji stosunku pracy z art. 22 § 1 Kodeksu pracy, określającej treść tego stosunku jako, z jednej strony, obowiązek pracodawcy zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem, z drugiej zaś strony - obowiązek pracownika wykonywania umówionego rodzaju pracy na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem w miejscu i czasie przezeń wyznaczonym.

Prezes izby zobowiązany jest do przedkładania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem, sprawozdań przyjętych przez kolegium izby: rocznego z wykonania budżetu ale też sprawozdania z działalności kontrolnej i informacyjno - szkoleniowej izby.

Co do zasady sprawozdanie rio składa się z dwóch części. W części pierwszej zawiera się informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związków. Efekt pracy izb za rok podlegający konieczności sprawozdawczej to m.in.: podane w sprawozdaniu ilości zbadanych uchwał i zarządzeń organów j.s.t. i związków komunalnych, budżetów ustalonych dla j.s.t. i ich związków mieszczących się we właściwości danej izby wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach, w tym dotyczących programów postępowania naprawczego, przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym w ramach kontroli kompleksowych, skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, rozpatrzonych pism i skarg, w tym dotyczące działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, raportów o stanie gospodarki finansowej dla j.s.t. i ich związków znajdujących się we właściwości izby szkoleń dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Ważnym zadaniem izb w roku sprawozdawczym jest stałe

[963] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1917.
[964] Legalis nr 1378836.

monitorowanie także w działalności kontrolnej i analitycznej sytuacji finansowej samorządów pod kątem spełnienia relacji z art. 243 u.f.p., tj. zachowania przez każdą j.s.t. indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia na poziomie nie wyższym niż dopuszczalny. Izby w ramach sprawowanego nadzoru oraz działalności opiniodawczej zobligowane są aby reagować odpowiednio do stwierdzonych zagrożeń. Sprawozdanie zatem prezentuje podsumowanie działań izb oraz sytuacji jednostek w powyższym zakresie. W prawidłowo sporządzonym sprawozdaniu wykorzystane być powinny dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe, a także udostępnione przez Ministerstwo Finansów dane w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego za dany okres oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego. Wszystkie zestawienia, tabele i inne dane statystyczne zawarte w Sprawozdaniu powinny stanowić opracowanie własne, sporządzone na podstawie uzyskanych informacji. Tabele i graficzna prezentacja danych w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego opracowane być muszą na podstawie sprawozdań budżetowych tych jednostek. Sprawozdania izb dostępne są na stronie internetowej regionalnych izb obrachunkowych.

Uprawnieniem prezesa jest również opracowanie regulaminu organizacyjnego izby (art. 17 ust. 1 pkt 4 u.r.i.o.). Regulamin bowiem stanowi dokument, który normuje w sposób szczegółowy strukturę organizacyjną każdej izby, zasady funkcjonowania ich organów oraz zakresy spraw załatwianych przez wewnętrzne komórki organizacyjne. Regulamin musi na mocy art. 18 ust. 1 pkt 5d u.r.i.o. zatwierdzić w formie uchwały kolegium izby.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5 u.r.i.o. prezes rio występuje do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o powołanie i o odwołanie zastępcy prezesa oraz o powołanie, odwołanie lub zmianę charakteru zatrudnienia członka kolegium. Na mocy art. 15a ust 1 u.r.i.o. wniosek o powołanie członka kolegium jest wystosowywany po przeprowadzeniu konkursu na członka kolegium, natomiast wniosek o dowołanie członka kolegium składany jest w sytuacji wystąpienia jakiejkolwiek przesłanki określonej w art. 15 ust. 9 u.r.i.o. W odniesieniu do wniosku dotyczącego powołania zastępcy prezesa izby zastosowanie ma art. 16b u.r.i.o. oraz § 7 pkt 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[965] stanowiący, że podmiot sprawujący nadzór nad izbami w szczególności przygotowuje wnioski o powołanie i odwołanie

[965] Dz.U., nr 167, poz. 1747.

prezesów izb, ich zastępców oraz członków kolegium. Podkreślić należy, że przytoczony przepis rozporządzenia wykonawczego do u.r.i.o. nie wypełnia poprawnie delegacji ustawowej, bowiem w zakresie trybu powoływania i odwoływania zastępcy prezesa izby jest on nie w pełni zgodny z art. 16b u.r.i.o. Z treści przepisów u.r.i.o. z (art. 16b u.r.i.o art. 17 ust. 1 pkt 5 u.r.i.o) bowiem wynika, że w sprawie powołania bądź odwołania zastępcy prezesa izby do Prezesa Rady Ministrów wniosek składa prezes izby, a nie minister do spraw administracji publicznej, zaś przepis rozporządzenia (§ 7 pkt 3) stanowi, iż podmiot sprawujący nadzór nad izbami w szczególności przygotowuje wnioski o powołanie i odwołanie prezesów izb, ich zastępców. Przywołany przepis rozporządzenia rozumieć należy w taki sposób, że prezes izby wniosek o powołanie lub odwołanie swojego zastępcy przedkłada Prezesowi Rady Ministrów za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Zgodzić należy się z tezą stawianą przez Z. Wójcika i M. Paczochę, że do powołania członka kolegium na stanowisko zastępcy prezesa izby zdecydowanie nie wystarcza przygotowanie wniosku w tej sprawie wyłącznie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, bowiem ustawodawca jednoznacznie uzależnia dokonanie tej czynności od złożenia wniosku w tej sprawie przez prezesa izby[966].

Warto dodać, że odwołanie zastępcy prezesa izby odnosi się wyłącznie do odwołania ze stanowiska, nie ma natomiast związku z rozwiązaniem stosunku pracy, gdyż odwołany zastępca prezesa izby pozostaje członkiem kolegium izby. Istotnym jest również, że upływ 6 letniej kadencji prezesa izby nie ma wpływu na funkcję pełnioną przez jego zastępcę, oznacza to, że upływ kadencji prezesa nie skutkuje odwołaniem ze stanowiska zastępcy prezesa rio.

Kolejną kompetencją prezesa izby jest wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie liczby członków kolegium (art. 17 ust. 1 pkt 6 u.r.i.o.). Sytuacja tego rodzaju może mieć miejsce wówczas, gdy przekształcenie stosunku pracy prezesa kolegium powodowałoby przekroczenie liczby członków kolegium danej izby. Podkreślić należy że ustawodawca nie wskazuje choćby przykładowo przesłanek takiego wystąpienia.

Następnie prezes rio jest uprawnionym do formułowania składów orzekających a także wyznaczania przewodniczących owych składów (art. 17 ust. 1 pkt 7 u.r.i.o.). Kompetencja ta realizowana jest poprzez wydawane przez prezesa izby zarządzenia w tym zakresie. Zarządzenia prezesa izby stanowią prawna formę działania do realizacji tej kompetencji.

[966] Z. Wójcik, M. Paczocha, Komentarz do art. 16b u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 529.

Na mocy art. 17 ust. 1 pkt 8 u.r.i.o. zadaniem prezesa izby jest ogłoszenie konkursu na stanowisko członka kolegium zgodnie z art. 15a ust. 3 u.r.i.o. stanowiącym, iż prezes izby ogłasza konkurs w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym. W przypadku wakatu na stanowisku członka kolegium zgłoszonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w ogłoszeniu prezes izby umieszcza informację o konieczności zgłoszenia kandydata przez taki organ.

Do kompetencji prezesa izby należy zwoływanie posiedzeń kolegium (17 ust. 1 pkt 9 u.r.i.o.) Prezes zobowiązany jest realizować tę kompetencję przy zachowaniu norm zawartych w art. 18a ust. 1 u.r.i.o. oznacza to, że posiedzenia kolegium izby prezes izby zwołuje w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, a także na pisemny wniosek co najmniej połowy członków kolegium, w terminie 14 dni od dnia jego złożenia.

Do właściwości prezesa izby (17 ust. 1 pkt 10 u.r.i.o.) należy także powoływanie komisji do rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu j.s.t.) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi przepisami (tj. art. 262 u.f.p.) oraz wyznaczenie jej przewodniczącego. W skład komisji prezes izby powołać może wyłącznie członków kolegium.

Powiadamianie rio o kontrasygnacie dokonanej z polecenia zwierzchnika może mieć znaczenie przy badaniu uchwał bądź zarządzeń organów j.s.t. w sprawach zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego oraz udzielania pożyczek, może być również przyczyną podjęcia kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządowej. Jednak wszystkie czynności rio obowiązana jest podjąć z urzędu, nie potrzeba do tego informacji skarbnika o dokonaniu kontrasygnaty na polecenie zwierzchnika. (…) Orzeczenie komisji rio w sprawie dokonania kontrasygnaty na polecenie zwierzchnika, w tym stwierdzające zasadność odmowy jej dokonania, nie rodzi żadnych skutków prawnych. W szczególności nie pociąga za sobą bezskuteczności czynności (w przypadku kredytów, pożyczek, poręczeń i emisji obligacji - nieważności), którą skarbnik kontrasygnował na polecenie zwierzchnika[967].

Ostatnią wskazaną przez ustawodawcę kompetencją prezesa rio jest zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 11 u.r.i.o. realizacja zadań określonych w art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na mocy którego prezesi regionalnych izb obrachunkowych zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną komisji orzekającej oraz rzecznika i jego zastępcy właściwych

[967] S. Czarnow, Kontrasygnata – martwa instytucja?, FK 2010, nr 11, s. 16-23.

w sprawach tej komisji, a także ponoszą wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu, finansowane z budżetu państwa Swoistego rodzaju domniemanie kompetencji prezesa izby przy wykonywaniu innych niż wskazane w art. 17 ust. 1 czynności zawiera przepis art. 17 ust. 2 u.r.i.o. Jak zauważa Z. Wójcik, M. Paczocha, brzmienie tego przepisu jest wyjątkowo niefortunne, „za sprawą niestarannej nowelizacji ustawy, a ściślej - braku nowelizacji omawianego przepisu. Chodzi o odwołanie się przy określaniu kompetencji prezesa izby nie tylko do spraw niezastrzeżonych dla kolegium izby i składów orzekających, ale także niezastrzeżonych dla komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Taki warunek miał rację bytu wówczas, gdy komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych była drugim, obok kolegium izby, organem rio. W ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych znowelizowany został art. 14 u.r.i.o. poprzez skreślenie tej komisji jako organu rio. W konsekwencji nie wykonuje ona żadnych kompetencji izby, dlatego pozostawienie w treści art. 17 ust. 2 u.r.i.o. odwołującego się do spraw należących do kompetencji tej komisji jest niezrozumiałe”[968].

Reasumując stwierdzić należy, że prezes izby poza wskazanymi w art. 17 u.r.i.o. wykonuje również inne kompetencje wprost wskazane przez ustawodawcę w treści u.r.i.o., wśród nich wskazać należy: 1) konieczność zawiadamiania jednostki kontrolowanej przez rio o zakresie oraz terminie rozpoczęcia kontroli (art. 7a ust. 1 u.r.i.o.) Powiadomienia o terminie kontroli kompleksowej dokonuje się nie później niż na 7 dni przed jej rozpoczęciem. W przypadku kontroli samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych lub innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego prezes izby lub osoba przez niego upoważniona powiadamia oprócz kierownika jednostki kontrolowanej, również właściwy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego; 2) możliwość zarządzenia sprawdzenia wykonania wniosków pokontrolnych w odrębnej kontroli (art. 7a ust. 4 u.r.i.o.); 3) za pośrednictwem prezesa izby składane są zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Składa się je w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego (art. 9 ust. 4 u.r.i.o.); 4) prezes izby zobowiązany jest ponadto do przekazania informację o stwierdzonych

[968] Z. Wójcik, M. Paczocha, Komentarz do art. 16b u.r.i.o…., s. 529.

nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych organom dokonującym podziału tych środków (art. 10 u.r.i.o.); 5) prezes przekazuje również raport o stanie finansowym danej j.s.t. organowi stanowiącemu i organowi wykonawczemu tej jednostki, po przyjęciu raportu przez kolegium izby (art. 10a ust. 3 u.r.i.o.); 6) prezes izby wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia charakteru członkostwa w kolegium (charakter etatowy lub pozaetatowy) art. 15 ust. 4 u.r.i.o.); 7) prezes izby wchodzi (z urzędu) wraz z dwoma członkami kolegium izby w skład komisji konkursowej dokonującej wyboru kandydata na członka kolegium (art. 15a ust. 4 u.r.i.o.); 8) z urzędu również przewodniczy on posiedzeniom kolegium izby (art. 18a ust. 2 u.r.i.o.); 9) informuje właściwego wojewodę oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych o negatywnej opinii wydanej w sprawie przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 21 ust. 2 u.r.i.o.); 10) prezesowi Inspektorzy wykonujący zadania kontrolne izby zobowiązani są przekazać protokoły kontroli (art. 24 ust. 1 u.r.i.o.); 11) prezesi każdej z izb z mocy samego prawa, wchodzą w skład KRRIO (art. 25a ust.1 u.r.i.o.); 12) prezes izby nawiązuje i rozwiązuje stosunek pracy (art. 26a ust.1 u.r.i.o.) oraz zgodnie z art. 26a ust. 3 prezesi izb dokonują w imieniu izby czynności z zakresu prawa pracy.

5.5. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w pierwotnej wersji nie przewidywała utworzenia izby ogólnopolskiej, ani też jej krajowej reprezentacji. Przyczyny takiego rozwiązania ustawodawcy dopatrywano się w wielofunkcyjności izb jako organu nadzoru i kontroli posiadającego możliwość wydawania opinii i prowadzącego działalność szkoleniową. Brak wspólnej dla wszystkich izb reprezentacji powodował jednak różnego rodzaju trudności, zapobieganiu którym miały początkowo organizowane z inicjatywy Departamentu Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów cykliczne spotkania prezesów poszczególnych izb, z czasem nazywane „zgromadzeniami prezesów”[969]. Podczas „zgromadzeń” prezesi obradowali nad ujednoliceniem interpretacji prawa przez rio, problematyce wykonania budżetu a także wspólnej reakcji na zgłaszane do izb wystąpienia dotyczące zjawisk o zasięgu ogólnokrajowym. W 1996 roku Komisja Samorządu

[969] Od maja 1993 roku do stycznia 1998 roku odbyło się 25 takich zgromadzeń.

Terytorialnego Sejmu II kadencji przygotowała projekt ustawy o zmianie u.r.i.o. i zgłosiła postulat utworzenia organu o charakterze ogólnokrajowym – Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO). Na ostateczny kształt KRRIO zasadniczy wpływ miało stanowisko rządu[970], ostatecznie ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 roku o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin[971], powołano do życia KRRIO[972].

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych powstała w dniu 15 stycznia 1998 roku na mocy przytoczonej powyżej ustawy nowelizującej, gdzie w art. 1 ust 20 ustawodawca stanowi, że w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych wprowadza się następujące zmiany: po art. 25 dodaje się art. 25a i 25b w brzmieniu: "Art. 25a ust. 1. Prezesi izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb tworzą Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (…)". Utworzenie KRRIO związane było z koniecznością koordynacji działań wszystkich rio funkcjonujących na obszarze RP, wprowadzeniem jednolitych regulacji prawnych w sferze szkolenia pracowników rio, uzgadniania wspólnych procedur dotyczących przeprowadzenia kontroli, prowadzenia szkoleń dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego, których działalność podlega działaniom nadzorczym oraz kontrolnym izby[973].

Wiele organów państwowych oczekiwało utworzenia KRRIO, które jako organ wyposażony w doświadczenia funkcjonujących wówczas 17 izb mógłby być źródłem syntetycznych analiz i danych obejmujących działalność samorządu terytorialnego w skali całego kraju. Ustawodawca już w momencie nowelizacji powołującej do życia KRRIO w art. 25a ust. 1 u.r.i.o. stanowił, że prezesi izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb tworzą Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Dlatego też do 31 grudnia 1998 roku w skład KRRIO wchodziły 34 osoby (17 prezesów izb i po jednym reprezentancie każdej z nich). Natomiast od 1 stycznia 1999 roku po reformie administracji liczba rio zmniejszona została do szesnastu (po jednej w każdym województwie), od tego czasu w skład KRRIO wchodzi 32 osoby: prezesi każdej z funkcjonujących obecnie 16 izb i po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia poszczególnych izb.

[970] Pismo z dnia 21 września 1996 roku.
[971] Dz. U. nr 113, poz. 734.
[972] T. Dobek, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [w:] A. Borodo (red.), Słownik finansów samorządu terytorialnego, Toruń 2015, s. 100.
[973] T. Dobek, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki, (red)., Regionalne izby obrachunkowe w Polsce, Warszawa Wrocław 2003, s. 178 i n.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych jest ciałem kolegialnym, wszyscy prezesi izby stają się członkiem KRRIO z mocy prawa w związku z pełnioną funkcją, zaś drugi przedstawiciel izby w Krajowej Radzie wybierany zostać musi przez kolegium na czas nieoznaczony i może zostać odwołany w każdym momencie. Z uwagi na to, że prezes izby staje się członkiem KRRIO z racji sprawowanej funkcji, a druga osoba wybierana jest przez kolegium izby imiennie, żaden z członków Krajowej Rady nie może zostać zastąpiony na jej posiedzeniach. W szczególności dotyczy to prezesa izby, którego nie może zastępować jego zastępca, co nie oznacza, że nie może on być zaproszony, w przypadku nieobecności prezesa lub wakatu na tym stanowisku, przez Przewodniczącego Rady, jednak bez prawa głosowania[974].

Ustawodawca powierzył KRRIO reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa; przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową; przedkładanie właściwemu dysponentowi części budżetowej wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby; upowszechnianie dorobku i doświadczeń izb; uzgadnianie planów i programów szkoleń pracowników izb; koordynowanie planów i programów kontroli; oraz przedkładanie corocznie Sejmowi RP i Senatowi RP w terminie do 30 czerwca sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Konieczność reprezentowania izb przez KRRIO wobec naczelnych i centralnych organów państwa stanowi kluczowe znaczenie dla określenia pozycji Krajowej Rady zarówno wobec tych organów, jak i wobec samych izb. Formy tej reprezentacji nie zostały przez ustawodawcę dokładnie sprecyzowane, dlatego KRRIO jest właściwa do reprezentowania interesów rio we wszystkich sprawach związanych z realizacją przez izby ich ustawowych uprawnień kontrolnych i nadzorczych.

Ustawodawca posługuje się pojęciami "naczelne" i "centralne" organy państwa, mimo że Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, uchwalona kilka miesięcy wcześniej przed wejściem w życie ustawy nowelizującej u.r.i.o. (ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin) wprowadzającej art. 25a powołujący KRRIO, nie używa tych pojęć, zatem nie określa, które z organów państwa są naczelnymi lub centralnymi. W związku

[974] B. Cybulski, Komentarz do art. 25a u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 576.

z powyższym żeby zakreślić zakres podmiotowy tych pojęć, należy odwołać się do nauki, praktyki legislacyjnej Sejmu RP i orzecznictwa sądów.

Reformowana od połowy lat 90-tych XX wieku administracja centralna została przebudowana strukturalnie i funkcjonalnie w kierunku zgodnym z regułami państwa prawnego, gospodarki rynkowej oraz mechanizmem sprawowania władzy publicznej w państwach Unii Europejskiej. Przed uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji RP podział na organy centralne i naczelne miał oparcie w postanowieniach zarówno ustawy zasadniczej jak i w ustawach zwykłych. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku[975] zawierała rozdział zatytułowany „Naczelne organy administracji państwowej. W ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[976] tzw. Małej Konstytucji pojęcie naczelnych organów państwowych już nie było używane, podobnie jak w obecnym stanie prawnym. Nazewnictwo to obowiązuje jednak nadal w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w art. 18 stanowiąc, że organami naczelnymi w rozumieniu kodeksu są: 1) w stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych, oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych - Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie; 2) w stosunku do organów państwowych innych niż określone w pkt 1 - odpowiednie organy o ogólnokrajowym zasięgu działania; 3) w stosunku do organów organizacji społecznych - naczelne organy tych organizacji, a w razie braku takiego organu - Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący zwierzchni nadzór nad ich działalnością. Wyodrębnienie tej kategorii organów nawiązywało do szczególnej roli oraz znaczenia ich jako węzłowych ogniw w systemie całej administracji państwowej zajmujących nadrzędną pozycję wśród innych organów administracji publicznej[977]. Drugą rozbudowaną część administracji centralnej oprócz organów naczelnych stanowią centralne organy administracji rządowej określane zbiorczą nazwą urzędów centralnych. Tworzone są one w drodze ustawy a Konstytucja nie reguluje statusu prawnego tych organów[978].

[975] Dz.U., nr 33, poz. 232.
[976] Dz. U., nr 84, poz. 426 ze zm.
[977] R. Michalska-Badziak, Administracja centralna, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska -Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 327-328.
[978] R. Michalska-Badziak, Administracja centralna…, s. 350.

Przez pojęcie "naczelne organy państwa" należy rozumieć zarówno organy władzy ustawodawczej (Sejm, Senat), władzy wykonawczej (Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów), a także NIK jako naczelny organ kontroli. Według przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego centralnymi organami administracji są natomiast organy (jednoosobowe lub kolegialne) tworzone w drodze ustawy, których właściwość terytorialna obejmuje cały obszar państwa, podlegające Sejmowi RP, Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub poszczególnym ministrom[979].

Krajowa Rada zgodnie z art. 25a ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. ma reprezentować izby wobec powyższych organów reprezentuje. Ustawodawca nie określił jednak ani zakresu przedmiotowego tejże reprezentacji ani formy w jakiej ma się , wskazując np. uchwały, stanowiska, opinie, raporty, noty sygnalizacyjne. Z uwagi na brak normatywnego określenia reprezentacji dokonywanej przez KRRIO przyjąć należy (taka jest praktyka wykonywania przez KRRIO dyspozycji art. 25a ust 1 pkt 1 u.r.i.o.) że Krajowa Rada jest właściwa do reprezentowania izb we wszystkich sprawach wynikających z realizacji ustawowych obowiązków rio w każdej z form przewidzianych przez regulamin KRRIO.

Regionalne izby obrachunkowe jako wyspecjalizowane organy nadzoru a także kontroli nad działalnością j.s.t. posiadają prawną możliwość występowania za pośrednictwem KRRIO do ministra właściwego do spraw administracji publicznej z wnioskami dotyczącymi zmian w przepisach obowiązujących w zakresie gospodarki mieniem komunalnym j.s.t. Ustawodawca chce, ażeby głos wyspecjalizowanego organu, jakim jest rio, który „ na co dzień" styka się z bieżącymi problemami jednostek samorządowych w sprawach finansowych, był słyszalny przez ministra odpowiadającego za sprawne funkcjonowanie administracji publicznej, w tym administracji samorządowej[980]. Zadanie nałożone na KRRIO w art. 25a ust. 1 pkt 2 u.r.i.o. jest realizowane także poprzez opiniowanie przygotowywanych projektów ustaw albo rozporządzeń, jeżeli dotyczą one (w części lub w całości) gospodarki finansowej j.s.t., ich związków bądź samorządowych osób prawnych. Od marca 1998 roku przyjęte zostało, że przedstawiciele KRRIO są zapraszani do udziału w pracach komisji i podkomisji Sejmu oraz Senatu pracujących nad projektami ustaw dotyczących gospodarki finansowej j.s.t.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych na mocy art. 25a ust. 1 pkt 3 u.r.i.o. przekazuje dysponentowi części budżetu dotyczącego izb wnioski płynące z poszczególnych izb co do zawartości budżetu i rozdziału środków budżetowych w następnym roku na działalność rio. Składane wnioski nie mają jednak praktycznego znaczenia, gdyż dysponent

[979] B. Cybulski, Komentarz do art. 25a u.r.i.o…, s. 576-577.
[980] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.).., s. 625.

budżetu otrzymuje wytyczne z Ministerstwa Finansów, i to ich zobowiązany jest przestrzegać. Jednakże Krajowa Rada żeby wykonać obowiązek ustawowy wnioski składa, choć otrzymywane z KRRIO wnioski faktycznie, w fazie prac nad projektem budżetu państwa, są pomijane. Dopiero po stwierdzeniu, że wnioski Rady nie są uwzględnione przez dysponenta części, rozpoczynają się próby wpłynięcia na dokonanie korekt w Ministerstwie Finansów lub w trakcie prac komisji sejmowych nad budżetem. Dlatego też stwierdzić należy, że dyspozycja omawianego przepisu nie jest przez dysponenta części który związany jest wytycznymi Ministra Finansów przestrzegana, bowiem nie uwzględnia specjalnego trybu prac nad budżetem w części dotyczącej rio.

Ustawodawca nakłada na KRRIO obowiązek upowszechniania dorobku i doświadczeń izb (art. 25a ust. 1 pkt 4 u.r.i.o.). Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zobowiązana jest zatem do upowszechniania dorobku nie tylko orzeczniczego, ale również naukowego izb, a także doświadczeń izb w zakresie rozstrzygania przedmiotowych spraw o charakterze finansowym dotyczących działalności jednostek samorządu terytorialnego[981]. Realizacja tego zadania odbywa się także poprzez wsparcie merytoryczne periodyków adresowanych do środowisk samorządowych i naukowych: "Finansów Komunalnych" powstałego w 1994 roku dwumiesięcznika regionalnych izb obrachunkowych który w 2004 roku ze względu na duże zainteresowanie przekształcony został na miesięcznik. W stałych działach omawiane są problemy praktyczne i teoretyczne działalności budżetowo-finansowej gmin oraz funkcjonowania rio. Oferta „Finansów Komunalnych" jest skierowana zarówno do profesjonalistów o zaawansowanej wiedzy z zakresu działalności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, jak i osób chcących poznać podstawy funkcjonowania samorządów w sferze finansów publicznych. Kolejnym periodykiem jest "Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" ukazujące się od 1995 roku jako kwartalnik. Jest to jedyne w Polsce czasopismo stanowiące zbiór dorobku orzeczniczego poświęcone problemom prawnym samorządu terytorialnego. Kwartalnik zawiera niepublikowane nigdzie orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych oraz rozstrzygnięcia rio, jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych – wszystkie z omówieniami i komentarzami ekspertów. Stanowi zbiór najistotniejszych, często precedensowych orzeczeń oraz glos i komentarzy. W składzie redakcyjnym czasopisma od początku jego wydawania są przedstawiciele izb. Ponadto KRRIO jest wydawcą publikacji książkowych poświęconych wykonywaniu zadań ustawowych przez rio, zawierających także opracowania naukowe

[981] P. Sarnecki, Regionalne izby obrachunkowe, [w:] K. Miaskowska—Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 687.

dotyczące tej problematyki[982]. KRRIO organizuje lub współorganizuje konferencje naukowe poświęcone komunalnej gospodarce finansowej lub finansom publicznym, wydaje raporty z działalności kontrolnej i analitycznej. Realizacja tego zadania ma również wymiar międzynarodowy. Od 2004 roku Krajowa Rada jest członkiem EURORAI (European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions - europejskiej organizacji zrzeszającej regionalne instytucje audytu zewnętrznego środków publicznych). Na kongresach tej organizacji i konferencjach prezentuje polski system nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym. KRRIO organizuje również międzynarodowe konferencje[983]. Ponadto na stronie KRRIO odnaleźć można sprawozdania, opinie, informacje, i inne ważne z punktu widzenia działalności finansowej pisma w tym opracowania, stanowisko Rady, czy materiały pokonferencyjne.

Obowiązek upowszechniania dorobku i doświadczeń izb jest realizowany także poprzez wykonywanie działalności informacyjnej w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej[984]. Praktyczna realizacja obowiązku udostępniania dokumentów zawierających informacje publiczne polega na udostępnianiu dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) poszczególnych izb oraz KRRIO, na wniosek osób fizycznych oraz innych podmiotów[985]. Podkreślić należy że izby od samego momentu ich powstania korzystają z nowoczesnej formy komunikacji jaką jest Internet. Na stronach każdej izby oraz na stronie KRRIO są prezentowane informacje które szybko dotrzeć mają do zainteresowanych j.s.t. takie jak zmiany w przepisach prawa, sprawozdania z działalności izb, aktualizacje programów sprawozdawczych, pisma Ministerstwa Finansów, wyjaśnienia kolegiów izby oraz komunikaty o planowanych szkoleniach.

KRRIO jest również zobowiązana, aby dbać o jednolitość szkoleń dla pracowników rio, (art. 25a ust. 1 pkt 5 u.r.i.o.) Zamierzeniem ustawodawcy było, aby szkolenia odbywały się na podstawie ujednoliconych programów, które są pomocne przy wykonywaniu przez izby swoich uprawnień nadzorczych i kontrolnych. Rada przy pomocy powstałego w 2004 roku stałego zespołu do spraw koordynacji i rozwoju technologii informatycznych w rio zapewnia

[982] KRRIO wydało bądź współpracowało przy wydaniu m.in.: B. Cybulski, S, Srocki, (red.) Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003; J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007; Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych oraz inne dokumenty dotyczące trybu kontroli , Katowice 2009, A. Sobierajska, Orzecznictwo w zakresie dyscypliny finansów publicznych, Kraków 2015.

[983] B. Cybulski, Komentarz do art. 25a u.r.i.o…, s. 579.

[984] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764.

[985] R. P. Krawczyk, Funkcja informacyjna Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, [w:] R.P. Krawczyk (red.), M. Stec (red.), Samorząd –Finanse- Nadzór i Kontrola, XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2013, s. 288.

ustawiczne szkolenie pracowników izb odpowiedzialnych za wdrażanie i korzystanie z nowych technologii oraz ujednolicanie systemów informatycznych. Dzięki czemu możliwe komprymowanie danych dla całego kraju dla potrzeb różnych organów państwowych. Rozwój technologii i powszechność Internetu sprawia że wiele szkoleń odbywa się aktualnie zdalnie przy użyciu komputera w formie Webinarium. Szkolenia te dedykowane są zarówno dla pracowników izb jak również dla zainteresowanych samorządów.

KRRIO przy pomocy komisji do spraw koordynacji kontroli zapewnia koordynacje planów i programów kontroli. Corocznie jest uchwalany plan kontroli koordynowanych, które przeprowadzają wszystkie izby (lub część) w oparciu o wspólny program (art. 25a ust. 1 pkt 6 u.r.i.o.)[986]. Za koordynację planów i programów kontroli odpowiedzialna jest Komisja do Spraw Koordynacji Kontroli KRRIO. W wyniku jej działalności od 2001 roku izby przeprowadzają kontrole kompleksowe według uzgodnionego ramowego programu kontroli, a od 2007 roku czynności kontrolne inspektorów kontroli gospodarki finansowej są wykonywane z uwzględnieniem standardów kontroli opracowanych przez Komisję[987].

Ostatnim ustawowym zadaniem nałożonym na KRRIO w art. 25a ust. 1 pkt 7 u.r.i.o. jest przedkładanie corocznie Sejmowi i Senatowi w terminie do 30 czerwca corocznego sprawozdania z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadanie to stanowi jedno z najważniejszych zadań KRRIO, dzięki temu sprawozdaniu organy władzy ustawodawczej otrzymują rzetelną wiedzę na temat finansów jednostek samorządu terytorialnego w skali całego kraju. Opracowaniem sprawozdania zajmuje się Komisja Analiz Budżetowych KRRIO, a przyjmuje to sprawozdanie KRRIO w drodze uchwały[988]. Pierwsze sprawozdanie - za rok 1997 - złożone zostało w czerwcu 1998 roku. Krajowa Rada stara się, aby prezentowane w kolejnych sprawozdaniach informacje oraz dane możliwe były do porównania.

Podstawą działania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych jest Regulamin Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych znajdujący się w załączniku do uchwały nr 5/98 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 20 lutego 1998 roku. Zgodnie z art. 25a ust. 4 u.r.i.o. regulamin KRRIO musi zostać zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów.

[986] K. Sikora, Regionalna izba obrachunkowa, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.).., s. 625.
[987] B. Cybulski, Komentarz do art. 25a u.r.i.o…., s. 580.
[988] T. Jędrzejewski, Regionalne izby obrachunkowe, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2005, s. 327–328.

Zgodnie z § 2 regulaminu KRRIO, Rada ze swojego grona wybiera przewodniczącego i dwóch zastępców[989]. Przewodniczący wybierany jest w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, natomiast zastępców Krajowa Rada wybiera ze swojego składu zwykłą większością w głosowaniu tajnym. Kadencja Przewodniczącego a także zastępców przewodniczącego trwa 2 lata.

Przewodniczący KRRIO kieruje pracami Krajowej Rady a w szczególności: przygotowuje i zwołuje posiedzenia plenarne KRRIO którym przewodniczy, przedkłada Sejmowi RP w terminie do 30 czerwca sprawozdanie Krajowej Rady z działalności izb i wykonania budżetu przez gminy, wyznacza komisje doraźne, reprezentuje Krajową Radę na zewnątrz, nadzoruje pracę Sekretariatu Krajowej Rady. W przypadku nieobecności Przewodniczącego wskazany przez niego Zastępca przyjmuje do wykonania obowiązki przewodniczącego dotyczące zwołania posiedzenia plenarnego i jego przewodnictwa. Jeśli przewodniczący nie wskaże swojego zastępcy obowiązki przewodniczącego Krajowej Rady przejmuje zastępca najstarszy wiekiem.

Przewodniczący oraz jego Zastępcy obowiązki swoje wykonują w Sekretariacie Krajowej Rady lub siedzibach regionalnych izb obrachunkowych, w których są zatrudnieni. Siedziba Sekretariatu Krajowej Rady znajduje się w Warszawie[990]. Przy KRRIO pracują w oparciu o roczne plany pracy uchwalane przez Krajową Radę następujące stałe komisje: Komisja Legislacji i Orzecznictwa, Komisja Koordynacji Kontroli, Komisja Analiz Budżetowych, Komisja do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych, Komisja Szkoleń, Informacji i Promocji. W ich skład wchodzą członkowie Krajowej Rady w liczbie od 5 do 8 osób, wybrani w głosowaniu jawnym. Podkreślić należy, że każdy członek KRRIO ma obowiązek pracować co najmniej w jednej stałej komisji (§ 11 Regulaminu KRRIO).

KRRIO realizuje przynależne jej zadania na posiedzeniach plenarnych, posiedzeniach komisji stałych jak również komisji doraźnych. Posiedzenia plenarne zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminu KRRIO odbywają się nie rzadziej niż raz na kwartał. Jeżeli do przewodniczącego Krajowej Rady wpłynie pisemny wniosek co najmniej 1/4 składu Rady jego obowiązkiem jest zwołać nadzwyczajne posiedzenie plenarne, w ciągu 14 dni od daty złożenia wniosku. Wnioskodawcy zobligowani są załączyć do wniosku o zwołanie posiedzenia proponowany porządek obrad oraz niezbędne materiały. Obowiązkiem przewodniczącego KRRIO jest każdorazowo poinformowanie członków Rady o terminie, miejscu oraz proponowanym

[989] T. Dobek, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [w:] A. Borodo (red.), Słownik finansów samorządu terytorialnego, Toruń 2015, s. 101.
[990] §18 Regulaminu KRRIO.

porządku posiedzenia, co najmniej na 14 dni przed terminem, a w przypadku nadzwyczajnego posiedzenia plenarnego - co najmniej na 7 dni przed nim, załączając niezbędne materiały mające być przedmiotem obrad, a także informacje o dokumentach i materiałach wyłożonych do wglądu członkom Krajowej Rady. Do udziału w posiedzeniach przewodniczący Krajowej Rady może zapraszać osoby, których obecność jest celowa ze względu na przedmiot obrad. Informacja o zaproszeniu tych osób zawarta być powinna w zawiadomieniu o zwołaniu posiedzenia.

Obrady na posiedzeniu przewodniczący prowadzi według przyjętego porządku, przy czym, w uzasadnionych przypadkach, może dokonywać zmian w kolejności realizacji jego poszczególnych punktów. Rozpatrywanie na posiedzeniu poszczególnych spraw poprzedza wprowadzenie dokonane przez referenta (projektodawcę). W dyskusji przewodniczący udziela głosu według kolejności zgłoszeń, przy czym referentowi sprawy, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach również innym uczestnikom dyskusji głosu udziela się poza kolejnością. Po zamknięciu dyskusji nad sprawą Przewodniczący udziela głosu referentowi w celu ustosunkowania się do problemów podniesionych w dyskusji, a następnie proponuje przyjęcie dalszego trybu postępowania lub zarządza głosowanie, jeżeli Krajowa Rada ma w sprawie podjąć rozstrzygnięcie[991]. Zaznaczyć należy, że w razie stwierdzenia braku quorum na posiedzeniu, przewodniczący Krajowej Rady wyznacza nowy termin posiedzenia w ciągu 14 dni. Podkreślić trzeba, że uczestnictwo w posiedzeniach KRRIO lub w komisjach jest obowiązkowe, w razie niemożności uczestniczenia w posiedzeniu Krajowej Rady lub jej komisji, członek Rady obowiązany jest przedłożyć Przewodniczącemu usprawiedliwienie nieobecności.

KRRIO podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał mających postać odrębnych dokumentów opatrzonych numerem według kolejności podjęcia w roku kalendarzowym i datą podjęcia. Podpisuje je przewodniczący Krajowej Rady lub z jego zastępca który przewodniczył posiedzeniu. Rozstrzygnięcia Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w sprawach proceduralnych odnotowuje się w protokole posiedzenia jako postanowienia, zapadają one zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy składu Rady (quorum).

Jeśli zdarzy się sytuacja gdzie podczas rozstrzygnięcia jest równa liczba głosów, wówczas rozstrzyga głos przewodniczącego Krajowej Rady, a w razie jego nieobecności - głos zastępcy przewodniczącego prowadzącego posiedzenie. Wszystkie posiedzenia KRRIO są protokołowane.

[991] § 6 Regulaminu KRRIO.

Działalność KRRIO w niewielkim tylko stopniu obciąża budżet państwa (w części dotyczącej rio), gdyż członkowie Rady, w tym przewodniczący a także zastępcy, nie otrzymują żadnego wynagrodzenia, a koszty podróży oraz pobytu na posiedzeniach Rady lub jej komisji pokrywają izby (za swoich członków). Wydatki KRRIO (corocznie w wysokości kilkudziesięciu tysięcy złotych) to przede wszystkim koszty druku sprawozdań dla Sejmu oraz Senatu oraz innych publikacji KRRIO[992].

5.6. Regionalne izby obrachunkowe jako państwowe jednostki budżetowe

Ustawodawca w art. 4 u.r.i.o. stanowi, że izby są państwowymi jednostkami budżetowymi. Tym samym w przepisie tym została przewidziana forma organizacyjno-prawna dla gospodarki budżetowej rio.

Przez jednostkę budżetową rozumieć należy jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych, która nie ma osobowości prawnej. Z historycznego punktu widzenia jednostki budżetowe stanowią najstarszą formę organizacyjną gospodarki budżetowej. Wszystkie swoje wydatki jednostka budżetowa pokrywa bezpośrednio z budżetu, natomiast wszystkie dochody takiej jednostki odprowadzane są odpowiednio, albo na rachunek budżetu państwa, albo na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Cechą charakterystyczną jednostek budżetowych jest to, że nie posiadają one własnej osobowości prawnej i korzystają z osobowości prawnej Skarbu Państwa lub j.s.t. Pomimo tego, w doktrynie traktuje się je jako samodzielne podmioty, bowiem ustawodawca przyznał im wiele praw oraz obowiązków w kwestii gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, a podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany "planem finansowym jednostki budżetowej".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2011 roku, II SA/Op 324/11[993] orzekł, że statut jednostki budżetowej, nadany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 u.f.p., nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw

[992] B. Cybulski, Komentarz do art. 25a u.r.i.o…., s. 582.
[993] LEX nr 899086.

nieokreślonemu kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo - organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego.

Jednostka budżetowa otrzymuje na swoje potrzeby środki z budżetu państwa i nie może mieszać dochodów z wydatkami. Wszystkie jednostki budżetowe wykonują swoje działania nieodpłatnie, zatem dochody przez nie uzyskiwane są dużo niższe od kosztów działalności. Ich istnienie jest uzasadnione tym, że pewne instytucje muszą być utrzymane, niezależnie od kosztów, jakie to za sobą niesie. Jednostka budżetowa jest powiązana z budżetem metodą brutto (pełna kwotę dochodów i pełna kwotę wydatków), dzięki czemu można powiedzieć, że jako jedyne podmioty całkowicie spełniają klasyczny postulat zupełności budżetu. Jednostka budżetowa może mieć utworzony rachunek dochodów własnych. W jednostce budżetowej obowiązuje zasada roczności – niezrealizowane wydatki wygasają z dniem 31 grudnia, a do budżetu państwa musi zostać odprowadzona ustalona na ten dzień nadwyżka z rachunku dochodów własnych. Rachunek dochodów własnych może być tworzony przez każdą jednostkę budżetową.

Nie ma żadnej różnicy pomiędzy państwową a samorządową jednostką budżetową, bowiem obie pokrywają swoje wydatki z budżetu, a dochody odprowadzają do budżetu. Jedyną różnicą jest to, że państwowe jednostki budżetowe działają w ramach ustawy budżetowej i wykonują budżet państwa oraz budżet środków europejskich, a samorządowe jednostki działają w ramach uchwały budżetowej i wykonują budżet danej jednostki samorządu terytorialnego[994].

Ponieważ charakter prawny jednostek nie jest jednolity, można dokonać podziału na trzy zasadnicze grupy: 1) stanowiące aparat wykonawczy organów władzy ustawodawczej (kancelarie, urzędy, ministerstwa); 2) stanowiące jednostki podległe organom władzy państwowej lub władzy wykonawczej jednostek samorządu terytorialnego; 3) stanowiące jednostki zaliczane pod względem ustrojowym do sądów i trybunałów oraz do organów kontroli państwowej oraz ochrony państwa, które nie posiadają formalnie odrębnych urzędów[995].

Jednostki budżetowe w obrocie prawnym korzystają z osobowości prawnej Skarbu Państwa lub osobowości prawnej danej jednostki samorządu terytorialnego. Prawo finansowe traktuje te jednostki jako samodzielne podmioty ze względu na przyznane im prawa i obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

[994] T. Wojtania, VAT w państwowych jednostkach budżetowych – będą dochód, ale co z pieniędzmi?, Doradztwo Podatkowe 2017, nr 6, s. 37.
[995] C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011, s. 107.

Zgodnie z klasyfikacją budżetową dochody i wydatki izb zawarte są w części 80 budżetu państwa przyjętego w ustawie budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 roku[996], w dziale 750 - administracja publiczna i w rozdziale 75015 - regionalne izby obrachunkowe. W ustawie budżetowej na 2018 rok zaplanowano zbiorczo kwotę 123.548.000,00 zł na wydatki izb, z wyróżnieniem świadczeń na rzecz osób fizycznych (111.000,00. zł), wydatków bieżących (120.073.000,00 zł) i majątkowych (3.364.000,00 zł). W strukturze wydatków rio dominują zatem wydatki bieżące. Ustawodawca przewidując środki w budżecie państwa dla regionalnych izb obrachunkowych ujmuje zbiorczo kwoty dla wszystkich izb, a nie w rozbiciu dla poszczególnych rio.

Podstawą gospodarki finansowej każdej izby jest plan finansowy obejmujący ich dochody i wydatki. Planowanie budżetowe w państwowych jednostkach budżetowych jest ściśle związane z procedurą opracowywania i uchwalania budżetu państwa, uregulowaną przez przepisy komentowanej ustawy, u.f.p. oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych[997] wydanym na podstawie art. 17 ust. 1 u.f.p. określa się sposób prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, w tym: 1) sposób i tryb sporządzania planów finansowych; 2) sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian; 3) tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych; 4) sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych. Istotnym jest również rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[998] wydana na podstawie art. 40 ust. 4 pkt 1 lit. a u.f.p. określające szczególne zasady rachunkowości oraz plany kont dla: 1) budżetu państwa; 2) budżetów jednostek samorządu terytorialnego; 3) jednostek budżetowych; 4) samorządowych zakładów budżetowych; 5) państwowych funduszy celowych; 6) państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z § 4 tego rozporządzenia państwowe jednostki budżetowe ujmują

[996] Dz. U. z 2018 r., poz. 291.
[997] T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1542.
[998] Dz.U. z 2017 r., poz. 1911.

w księgach rachunkowych: 1) podatkowe i niepodatkowe dochody budżetu państwa i wydatki budżetu państwa faktycznie (kasowo) zrealizowane na rachunkach bankowych dochodów lub wydatków budżetowych w danym roku budżetowym, 2) wydatki budżetu środków europejskich faktycznie (kasowo) zrealizowane lub zrealizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie zleceń płatności w danym roku budżetowym - z uwzględnieniem okresu przejściowego określonego w odrębnych przepisach.

Na mocy art. 18 ust. 1 pkt. 4 u.r.i.o., do wyłącznej właściwości kolegium r.i.o. należy, uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby. Zgodnie z art. 25a ust. 1 pkt 3 u.r.i.o. KRRIO przedkłada właściwemu dysponentowi części budżetowej, tj. ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, wnioski do projektu budżetu państwa do części 80 budżetu państwa w którym przewidziane są środki z budżetu państwa dla izb. Na podstawie tego wniosku dysponent części, według § 7 Rozporządzania Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[999] opracowuje projekt zbiorczy budżetu izb i przedstawia go ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. O przyjętych do projektu ustawy budżetowej kwotach dysponent części, w terminie do 25 października, przekazuje informacje KRRIO i prezesom izb. W oparciu o otrzymane informacje prezesi izb opracowują i przekazują ministrowi spraw wewnętrznych i administracji projekty planów finansowych na rok następny w układzie działów, rozdziałów i paragrafów - w odniesieniu do dochodów oraz w szczegółowości działów, rozdziałów i kategorii wydatków - odniesieniu do wydatków. Minister spraw wewnętrznych i administracji weryfikuje otrzymane projekty planów finansowych pod względem ich zgodności z projektem ustawy budżetowej i w przypadku stwierdzenia różnic w tym zakresie wprowadza w nich odpowiednie zmiany. O ewentualnych zmianach minister jest zobowiązany poinformować KRRIO i prezesów izb nie później niż do 15 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Projekty tych planów zatwierdzone przez prezesa izby stanowią podstawę gospodarki finansowej izby w okresie od 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego na podstawie informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków wynikających z ustawy budżetowej. Po uchwaleniu ustawy budżetowej dysponent części jest zobowiązany w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej przekazać Krajowej Radzie i prezesom izb informacje o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń przyjętych w ustawie budżetowej. Prezesi izb w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia

[999] Dz.U. z 2004 r., nr 167, poz. 1747.

otrzymania tej informacji sporządzają plany finansowe izb. Istotnym jest, że kwoty wydatków przewidziane w planie nie mogą być przekroczone, a ich przeznaczenie nie może być zmienione, chyba że w trakcie roku będzie nowelizowana ustawa budżetowa lub zostaną dokonane zmiany w budżecie[1000].

Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych jednostek budżetowych podlega ogólnym zasadom takim jak zasady legalności, praworządności, planowości, celowości, obligatoryjności powiązań finansowych, jawności i przejrzystości oraz dyscypliny finansowej.

[1000] W. Miemiec, Komentarz do art. 4 u.r.i.o. [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 240.

ROZDZIAŁ VI
ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY KONTROLI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO SPRAWOWANEJ PRZEZ REGIONALNE IZBY OBRACHUNKOWE

6.1. Uwagi wstępne

Samodzielność j.s.t. jest zagadnieniem wewnętrznie złożonym, bowiem jej zakres może być badany w kilku głównych obszarach funkcjonowania samorządu terytorialnego: ustrojowo - organizacyjnym, majątkowo - gospodarczym, zadaniowo - kompetencyjnym oraz finansowym. W każdym obszarze możemy badać określone zagadnienia szczegółowo, przyjęte w tym zakresie rozwiązania zależą od obowiązujących regulacji prawnych[1001]. Prawna instytucja samorządu terytorialnego zawiera się w strukturze ustrojowej państwa, jego zadań i możliwości finansowego zabezpieczenia wykonywania powierzonych samorządowi zadań. Tym samym samodzielność j.s.t. jest zdeterminowana przez porządek prawny obowiązujący w państwie i nie ma charakteru absolutnego. Samorządność j.s.t. stanowi zatem funkcję przyjętego modelu ustrojowego, koncepcji podziału zadań publicznych pomiędzy poziom centralny (ogólnopolski) a samorząd lokalny i regionalny i związanego z tym poziomu decentralizacji, tradycji demokratycznych[1002].

Samodzielność finansowa j.s.t. stanowi jedną z konstytucyjnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego, jej istota polega na zapewnieniu j.s.t. przede wszystkim dochodów umożliwiających realizację przypisanych samorządowi zadań publicznych, przy jednoczesnym pozostawieniu swobody w kształtowaniu wydatków oraz przy stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie, uwzględniając jednocześnie wymogi ustawowe[1003]. Jednakże nie można samodzielności finansowej j.s.t. nadać charakteru absolutnego, bowiem w drodze ustawy może zostać ona ograniczona, wówczas gdy ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych

[1001] A. Kostecki, Legislacyjne aspekty prawno-finansowe w zakresie samorządu terytorialnego [w:] T. Wawak (red.) Własność komunalna, Kraków 1991, s. 69-72.
[1002] M. Ofiarska, Z. Ofiarski, Samodzielność jako fundamentalna wartość samorządu terytorialnego, [w:] I. Czaja-Hliniak (red.), Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu, Kraków 2012, s. 326.
[1003] Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, z. 2, poz. 12.

wartościach. Ustawodawcy przysługuje również swoboda w określaniu źródeł dochodów samorządowych, jak i ich poziomu[1004].

Źródłem zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest przede wszystkim art. 167 Konstytucji RP (zwłaszcza ust. 1 i 4) normujący adekwatność udziału j.s.t. w dochodach publicznych z zakresie finansowania zadań własnych. Adekwatność (odpowiedniość) udziału odnosić się powinna nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła z którego pobierane są dochody, lecz również do odpowiedzialności form prawnych jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych j.s.t. Bowiem z istoty zadania własnego wynika, że finansowanie zadania własnego musi posiadać charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy j.s.t. zagwarantowane mieć muszą prawo decydowania w określonej mierze o zakresie oraz o sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego albo co najmniej o sposobie jego realizacji i źródeł finansowania. Ponadto granicę samodzielności finansowej normuje art. 167 ust. 2 Konstytucji RP.

Samodzielność finansową j.s.t. ustawodawca gwarantuje również w art. 167 ust. 3 Konstytucji RP odnosząc się do źródeł dochodów, użyte w powyższym przepisie sformułowanie „określone ustawowo" stanowi formalne zapewnienie, że istnieje nakaz zachowania formy ustawy przy kreowaniu źródeł dochodów. Zaznaczyć jednak należy, że przyjęte konstytucyjne rozwiązanie odsyłające do ustaw zwykłych regulujących szczegółowo dochody samorządu terytorialnego nie stanowi gwarancji ich trwałości, bowiem uregulowanie tych kwestii w ustawach szczególnych nie wyklucza doraźnych zmian systemu finansów samorządowych[1005].

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego jest instytucją prawa publicznego, a w prawie publicznym obowiązuje zasada, że „dozwolone jest tylko to, na co zezwala ustawa" Oznacza to, że organom j.s.t. wolno tylko tyle, „na co zezwalają im ustawy". Przyjąć zatem należy, że samodzielne gospodarowanie środkami finansowymi zawsze będzie determinowane przez prawo we wszystkich aspektach tej samodzielności, a więc co do dochodów, wydatków a także prowadzenia gospodarki budżetowej.

Realizacja samodzielności finansowej j.s.t. podlegać zatem musi weryfikacji. Finanse w każdej j.s.t. stanowią bowiem kluczowy obszar, co wymusza konieczność sprawdzenia

[1004] Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., K 27/05, OTK –A 2006, z. 8, poz. 105, również Wyrok TK z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04, OTK –A 2005, z. 5, poz. 54, Wyrok TK z dnia 3 listopada 1998 r., K 12/98, OTK 1998, z. 6, poz. 98.

[1005] J. Storczyński, Postępowanie w sprawie skargi jednostki samorządu terytorialnego do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium regionalnej izby obrachunkowej – wybrane zagadnienia, Kwartalnik Prawa Publicznego 2002, nr 2, s. 129.

legalności pobierania dochodów, ponoszenia wydatków czy udzielania zamówień publicznych. Granice samodzielności gospodarki finansowej j.s.t. są określone w pojęciu konstytucyjnym samorządu terytorialnego, zgodnie z którym jego samodzielność polegać ma na zapewnieniu szerokiego zakresu swobodnego decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców danego terytorium. Ważną rolę w ocenie przestrzegania legalności samodzielnych działań podejmowanych przez organy j.s.t. w zakresie spraw publicznych spełniają rio przeprowadzając kontrolę gospodarki finansowej.

Koniecznym jest zatem omówienie istoty kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego której dokonują regionalne izby obrachunkowe, poddanie wnikliwej ocenie problematyki kontroli realizacji zadań przynależnych samorządowi, zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych. Zadania kontrolne izb realizowane są w ramach następujących rodzajów kontroli: 1) kompleksowych, obejmujących całą gospodarkę finansową j.s.t., 2) problemowych, obejmujących wybrane zagadnienia w jednej lub kilku jednostkach kontrolowanych, 3) doraźnych, podejmowanych w razie potrzeby, oraz 4) kontroli sprawdzających realizację wniosków pokontrolnych. Istotnym jest również omówienie skutków działań kontrolnych rio.

6.2. Istota kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego sprawowanej przez regionalne izby obrachunkowe

Gospodarka finansowa jest jednym z podstawowych obszarów aktywności każdej jednostki, prowadzą ją jednostki gospodarcze oraz wszystkie inne jednostki realizujące wyznaczone zadania o charakterze społecznym, samorządowym czy też administracyjnym. Znaczenie gospodarki finansowej wynika z wypełniania przy jej pomocy funkcji regulacyjnej w stosunku do działalności realnej prowadzonej przez daną jednostkę. Przez gospodarkę finansową rozumieć należy zespół działań oraz czynności związanych z pozyskiwaniem, lokowaniem i wydatkowaniem środków pieniężnych przez jednostkę, który obejmuje planowanie oraz wykonywanie operacji pieniężnych a także ich kontrolę[1006].

[1006] W. Rup, Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych, zasady i organizacja, plan finansowy, wydatki budżetowe, kontrola i odpowiedzialność, Gdańsk 2013, s. 7.

Finanse samorządu terytorialnego są integralną częścią finansów publicznych i wiążą się z organizacją oraz strukturą podziału terytorialnego państwa, z zasadami podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne poziomy władzy publicznej ze wsparciem rozwoju regionalnego i lokalnego, a także z zakresem decentralizacji finansów publicznych[1007].

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych[1008], finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności: 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych; 2) wydatkowanie środków publicznych; 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa; 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne; 5) zarządzanie środkami publicznymi; 6) zarządzanie długiem publicznym; 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Finanse samorządu terytorialnego to publiczne zasoby pieniężne (środki publiczne) gmin, powiatów i województw oraz ich związków, stowarzyszeń i porozumień, operacje tymi zasobami i normy prawne je regulujące. W ujęciu podmiotowym finanse samorządu terytorialnego to finanse gmin, finanse powiatów, finanse województw a także odpowiednio ich związków, porozumień i stowarzyszeń. Natomiast w ujęciu przedmiotowym przez finanse samorządowe rozumiany jest proces gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych. Są one integralną częścią samorządowej gospodarki finansowej, której rdzeniem jest samorządowa gospodarka budżetowa, a także gospodarka finansowa innych, obok jednostek budżetowych, jednostek organizacyjnych j.s.t. (np. samorządowych zakładów budżetowych)[1009].

W strukturach samorządowych wszystkie jednostki budżetowe są ostatecznymi dysponentami środków budżetowych. System dyspozycji środkami budżetowymi obejmuje organ wykonawczy j.s.t. realizujący swoje zadania przy pomocy urzędu j.s.t. oraz jednostek budżetowych. Urząd j.s.t. chociaż nie jest odrębną jednostką organizacyjną w sferze gospodarki finansowej traktowany jest w praktyce jako jednostka budżetowa. Szczególny charakter urzędu polega na bezpośredniej dyspozycji środkami pieniężnymi przez organ wykonawczy j.s.t. przy pomocy pracowników i wewnętrznych struktur organizacyjnych urzędu. Natomiast alternatywny sposób wykonania budżetu polega na przekazaniu środków na wydatki do jednostek budżetowych realizujących wydzielone zadania j.s.t. Dodatkowo niektóre zadania

[1007] L. Patrzałek, Finanse samorządu terytorialnego, Wrocław 2010, s. 10.
[1008] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077.
[1009] M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 36.

jednostka samorządowa realizować może w formie samorządowego zakładu budżetowego, który powiązany jest z budżetem rozliczeniem netto[1010].

Podstawą gospodarki finansowej j.s.t. jest roczny plan finansowy czyli budżet, w którym jednostka określa dochody i wydatki na dany rok, natomiast samorządowe zakłady budżetowe przychody i koszty oraz inne obciążenia.

Na zakres samodzielności finansowej j.s.t. niezmiernie istotny wpływ ma struktura źródeł dochodów budżetu. Regułą jest, że samodzielność jest tym większa im większy jest udział dochodów własnych, zaś mniejszy jest udział dotacji celowych w całości dochodów własnych. Także samodzielność w wydatkowaniu środków jest tym większa im większy jest udział wydatków na zadania własne, a mniejszy na zadania zlecone finansowane z dochodów o charakterze celowym[1011]. Podstawowym aktem normatywnym określającym źródła dochodów samorządu terytorialnego jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[1012].

W planach finansowych samorządowych jednostek budżetowych, dochody stanowią prognozę ich wykonania, natomiast wydatki limity do wysokości których ponoszone być mogą wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Oprócz rocznych planów finansowych na szczeblu j.s.t. stosuje się także wieloletnie plany finansowe w postaci wieloletniej prognozy finansowej (WPF)[1013].

Akty planowania wieloletniego (WPF) w poszczególnych j.s.t. mają na celu wytyczenie prawidłowej polityki finansowej a ponadto mają być dokumentami ułatwiającymi występowanie o środki do UE lub do innych organizacji międzynarodowych. Tym samym mają one sprzyjać racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, zwiększeniu przejrzystości a także prawidłowości polityk finansowych oraz dopasowaniu polskich instrumentów budżetowych do planowania na szczeblu unijnym[1014].

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Na treść WPF składają się ustalenia oraz objaśnienia do nich. Ustawodawca definiuje WPF w art. 226 u.f.p., zgodnie z którym powinna to być realistyczna prognoza, która określa dla każdego roku nią objętego co najmniej: 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu,

[1010] W. Rup, Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych jednostek budżetowych …., s. 8.
[1011] K. Sawicka, Finanse samorządu terytorialnego - podstawy wyodrębnienia, struktura, [w:] Korczak J. (red.), Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej, Wrocław 2013, s. 293.
[1012] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1530.
[1013] W. Rup, Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych jednostek …, s. 8.
[1014] W. Lachiewicz, Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2013 r., [w:] P. Walczak (red.), Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi, Warszawa 2012, s. 1.

gwarancje i poręczenia; 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty; 7) relacje, dotyczące równoważenia budżetu, ograniczeń możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych, a także łączna kwota spłat i wykupów w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, konieczności uchwalenia planu naprawczego czy ustaleniu budżetu przez rio; 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości, w których mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające. W załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: 1) nazwę i cel; 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe; 4) limity wydatków w poszczególnych latach; 5) limit zobowiązań.

Samodzielność finansowa j.s.t. jest jednym ze składników ogólnego pojęcia samodzielności j.s.t.[1015], stanowiącym odrębną instytucję i jednocześnie zasadę systemu finansów lokalnych[1016]. Bez wyposażenia j.s.t. w środki finansowe i bez przyznania tym im możliwości samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – zasada samodzielności j.s.t. w znacznej mierze byłaby pozbawiona faktycznej oraz prawnej możliwości działania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców i rozwoju lokalnego na poziomie gmin i powiatów i regionalnego na poziomie samorządu województwa[1017].

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2001 r., U. 8/00[1018] zwrócił uwagę, że sposób zredagowania przepisu art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza kolejność wyliczenia podstawowych kategorii źródeł dochodów j.s.t., wskazują, że idea samodzielności finansowej powinna stanowić główny element konstrukcyjny systemu dochodów samorządowych, gdyż jako pierwsze ustawodawca wylicza dochody własne, następnie subwencje, a jako ostatnie źródło dochodów wskazuje dotacje celowe.

[1015] Ta cecha jest wysuwana na plan pierwszy we wszystkich klasycznych definicjach samorządu terytorialnego.
[1016] T. Dębowska- Romanowska, Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego, Warszawa 1995, s. 18.
[1017] L. Rajca, Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia, Warszawa 2001, s. 149.
[1018] OTK 2001, z. 5, poz. 123.

Jak słusznie zauważył A. Borodo, w okresie PRL upaństwowienie finansów władz lokalnych uzależniło jednostki lokalne od władz centralnych, niwecząc ich inicjatywę. Z drugiej strony państwo nie było w stanie prawidłowo prowadzić spraw lokalnych, dlatego niezbędna było decentralizacja finansów publicznych[1019], a zatem finanse samorządowe musiały być zdecentralizowane. Zakres decentralizacji finansowej j.s.t. nie może być jednak rozpatrywany w oderwaniu od systemu prawno – ustrojowego państwa, wręcz przeciwnie. Punktem wyjścia winna być tu rola samorządu terytorialnego wynikająca z szerszej koncepcji ustrojowej i gospodarczej państwa. Realizując decentralizację finansów samorządowych należy mieć na względzie naczelną zasadę ustawową, która stanowi że ochrona samodzielności j.s.t to również ochrona samodzielności finansowej wyrażona rozdzieleniem środków publicznych pomiędzy budżet j.s.t. i budżet państwa. Tym samym j.s.t. mają swoje oddzielne budżety od budżetu państwa, a przeznaczone na ich realizację środki publiczne muszą być dostosowane do podziału zadań i ich kosztów pomiędzy samorząd a państwo.

Regulacje prawne dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej przez j.s.t. zawarte zostały w szeregu aktów normatywnych: Konstytucji RP, ustawie o finansach publicznych, ustrojowych ustawach samorządowych (u.s.g., u.s.p., u.s.w.), ustawie określającej źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, oraz ustawach i rozporządzeniach regulujących możliwość kreowania długu przez jednostki samorządu terytorialnego[1020].

Prawa i obowiązki j.s.t. w zakresie gospodarki finansowej wprowadzone w Konstytucji RP, u.f.p. oraz innych aktach normatywnych, mają na celu zapewnienie ich prawidłowego funkcjonowania zarówno w sensie prawnym jak i ekonomicznym. Istotne jest, aby organy j.s.t. podejmując wszelkie działania, w szczególności angażując środki publiczne, stosowały

[1019] A. Borodo, Finanse samorządu terytorialnego a reforma Konstytucji PRL, PiP 1989, nr 11, s. 40.

[1020] Np. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 913, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 995, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1241, Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 827, Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 862, Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim Dz.U. z 2014 r. poz. 301, Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1445, Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1856, Ustawa dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 561, Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1457, Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. Dz.U. 2010 r., nr 123, poz. 835, Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1438, Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 967, Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1892, Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1821.

ustalone w tym zakresie reguły. Zapewnienie możliwe jest dzięki weryfikacja prawidłowości prowadzenia poszczególnych operacji poprzez ich kontrolę.

Dla sprawnego i co istotne prawidłowego funkcjonowania sfery samorządowej podstawowe znaczenie ma ukształtowanie podstaw prawnych systemu finansów publicznych, który będzie gwarantował możliwość realizacji postawionych celów samorządowych. Właściwe ukształtowanie oraz wykorzystanie instrumentów zasilania finansowego odgrywa bowiem fundamentalną rolę w realizacji zasady samodzielności j.s.t. Sprawny system finansów publicznych sektora samorządowego oznacza, że należy maksymalnie wykorzystywać posiadane środki finansowe. W konsekwencji pozwala to j.s.t. zaspokajać potrzeby mieszkańców społeczności lokalnych i regionalnych w jak najszerszym zakresie. Tym samym, równie ważna jest ocena w jaki sposób jednostki samorządowe gromadzą środki finansowe oraz jak je wydatkują. Jak zauważa S. Owsiak zasadą jest, że wykorzystywanie przyznanych środków publicznych jest tym bardziej efektywne, im dysponenci tych środków są bliżej swoich społeczności lokalnych, dzięki temu bowiem następuje właściwe rozpoznanie potrzeb i lepsza alokacja środków pieniężnych. Zaznaczyć należy jednocześnie, że wówczas kontrola wydatkowania i rozdysponowania tychże środków staje się bardziej efektywna, gdyż wydatkowanie środków publicznych dokonywane jest przez mniej anonimowych decydentów[1021]. Pozytywną bądź negatywną ocenę gospodarki finansowej uzyskuje się dzięki działaniom kontrolnym, prowadzonym zarówno przez organy kontroli wewnętrznej jak i zewnętrznej. Kontrola gospodarki finansowej j.s.t. stanowi bardzo istotny element, pozwalający zapewnić prawidłowość funkcjonowania jednostek samorządowych. Zadaniem organów kontroli wewnętrznej (kontrola wewnętrzna wykonywana jest przez organy znajdujące się wewnątrz jej struktury organizacyjnej- organ stanowiący j.s.t., komisję rewizyjną oraz skarbnika j.s.t) i zewnętrznej (wykonywanej przez specjalnie powołane instytucje kontrolne – np. rio, NIK, CBA, czy izby administracji skarbowej i urzędy celno -skarbowe[1022]) jest zapewnienie prawidłowości dysponowania publicznymi środkami finansowymi[1023].

Podkreślić należy, że w zakresie prawidłowego funkcjonowania gospodarki finansowej istotne znaczenie ma również kontrola zarządcza, która zgodnie z art. 68 u.f.p. w jednostkach

[1021] S. Owsiak, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Warszawa 1998, s. 101.
[1022] Które zastąpiły na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1948, ze zm.) Urząd kontroli skarbowej – jednostkę kontroli skarbowej w Polsce działającą w okresie od 9 lutego 1992 r. do dnia 1 marca 2017 roku.
[1023] T. Turek, Pozycja ustrojowa regionalnej izby obrachunkowej jako podmiotu kontroli zewnętrznej gminy, [w:] S. Dolata (red.), Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego, Opole 2002, s. 54.

sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem.

Pojęcie „kontroli zarządczej" zastąpiło funkcjonujące na gruncie nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych[1024] pojęcie „kontrola finansowa". Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o finansach publicznych z 2009 r. kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych ma obejmować aspekty działalności jednostki, nie tylko finansowe ale również z zakresu zarządzania kontrolowanej jednostki[1025]. Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych wprowadzona została w miejsce tzw. kontroli finansowej, w praktyce utożsamianej przede wszystkim z działalnością jednostki sektora finansów publicznych w wymiarze finansowym. Obecnie kontrola zarządcza obejmuje wszystkie aspekty działalności jednostki, obowiązkiem jej kierownika jest wdrożenie a także monitorowanie elementów tej kontroli, ażeby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, oszczędny jak również terminowy[1026].

Kontrola zarządcza jest pojęciem szerszym niż kontrola finansowa. Zakresem jej działania jest cała sfera działalności jednostki nie tylko obszary związane z gospodarką finansową, obejmuje swym zasięgiem wszystkie elementy zarządzania, tj. planowanie, kierowanie, motywowanie, wykonanie, samoocenę, nadzór oraz kontrolę[1027].

Pojęcie gospodarki finansowej jako przedmiot kontroli, obejmuje wszelkie działania podmiotu związane z gromadzeniem środków publicznych, ich rozdysponowaniem oraz z gospodarowaniem majątkiem. Obejmują one w szczególności zagadnienia pobierania dochodów o charakterze bezzwrotnym, przychodów zwrotnych samorządu, wydatków

[1024] Dz.U. nr 249, poz. 2104.
[1025] Z. Dobrowolski, Kontrola zarządcza jako instrument poprawy funkcjonowania organizacji publicznych, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, [w:] M. Smaga (red.), M. Winiarz (red.), Dyscyplina finansów publicznych, Doktryna, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2015, s. 120.
[1026] L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 68 ustawy o finansach publicznych, [w:] L. Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wydawnictwo ABC, 2011, LEX.
[1027] M. Dębowska-Sołtyk, Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – cel i zadania systemu, FK 2010, nr 7-8, s. 87.

środków publicznych, zaciągania zobowiązań, zarządzania długiem publicznym, sprawozdawczości finansowej[1028].

Jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe są weryfikowane przez organy kontroli państwowej. Ponadto we własnym zakresie prowadzić powinny kontrolę wewnętrzną gospodarki finansowej według zasad i metod kontroli zarządczej która w j.s.t. realizowana jest po pierwsze na poziomie jednostek organizacyjnych, po wtóre na poziomie całej j.s.t. Kontrolę zarządczą prowadzi się poprzez wyznaczanie celów i zadań dla jednostek organizacyjnych a następnie monitorowanie i ocenę realizacji celów i zadań[1029]. Bowiem w jednostkach sektora finansów publicznych dokonywanie kontroli zarządczej jest obowiązkowe.

Pojęcie „kontrola" w doktrynie jest używane do określenia funkcji organu polegającej wyłącznie na sprawdzeniu działalności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych przez wydawanie im nakazów czy poleceń. Uznaje się, że kontrola jest procesem, na który składają się następujące rodzaje czynności: ustalenie stanu obowiązującego, ustalenie stanu rzeczywistego, porównanie tych stanów w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności i wyjaśnienie ich przyczyn. Istotą kontroli jest zatem w mojej ocenie porównanie dwóch szeregów ustalonych zjawisk i stanów, a jej celem doprowadzenie do zgodności między stanem faktycznym a obowiązującym.

Kontrola składa się z badania, ustalania, porównania, formułowania wniosków oraz ocen, pozbawionego jednak jakiegokolwiek zabarwienia władczego w znaczeniu uprawnień do decydowania o dalszym przebiegu kontrolowanych procesów i zjawisk[1030]. Ponadto kontrola ma pomagać w usuwaniu nieprawidłowości i naprawianiu błędów. Powinna również spełniać funkcję informacyjną, a także instruktażową i pomocniczą w znajdywaniu prawidłowych rozwiązań. Dla prawidłowej realizacji funkcji kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego obok kontroli wewnętrznej, niezmiernie istotna jest sprawna, kompetentna i fachowa kontrola zewnętrzna. Sprawowanie prawidłowo procesu kontroli w zakresie spraw finansowych pozwala w pełni realizować pokładane w kontroli zadania[1031]. Dlatego należy pozytywnie ocenić powołanie regionalnych izb

[1028] P. Walczak, Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych - stan obecny i perspektywy przekształceń, [w:] Krawczyk R.P. (red.), Stec M. (red.), Samorząd – Finanse – Nadzór i Kontrola, XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013, s. 272

[1029] W. Rup, Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych jednostek budżetowych …, s. 119-120.

[1030] J. Glumińska-Pawlic, Czy nadzór i kontrola na gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność, [w:] Krawczyk R.P. (red.), Stec M. (red.), Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola, XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013, s. 135-136.

[1031] T. Turek, Pozycja ustrojowa regionalnej izby obrachunkowej jako podmiotu kontroli zewnętrznej gminy, [w:] S. Dolata (red.), Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego, Opole 2002, s. 54.

obrachunkowych, które wypełniły lukę prawną w zakresie sprawowania kontroli gospodarki finansowej j.s.t. oraz nadzoru w zakresie spraw finansowych.

Od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego dnia 8 marca 1990 roku do czasu powołania rio do dnia 7 październik 1992 roku kompetencje izb spoczywały w gestii wojewodów. Tego rodzaju sytuacja nie mogła pozytywnie wpłynąć na kształtowanie i prowadzenie procesu kontroli mogła nawet stanowić pewne niebezpieczeństwo dla samodzielności a także samorządności j.s.t., gdyż w kompetencje kontrolne i nadzorcze wyposażony został wówczas organ administracji rządowej[1032]. Funkcja kontrolna rio realizowana jest na wielu płaszczyznach w ramach funkcji kontrolnej państwa[1033]. Pojęcie funkcji jest przedmiotem analizy licznych dyscyplin naukowych. W literaturze przedmiotu wskazuje się na związek funkcji z pojęciami: zadanie, cel, działanie[1034], lecz także sposoby działania i posiadane kompetencje.

Zdaniem B. Adamiak, funkcja to ciąg działań realizowanych w określonych formach prawnych prowadzących do określonego efektu końcowego[1035]. Natomiast I. Sierpowska wskazuje, że w teorii prawa funkcja to: „realizacja określonego celu, powinność realizacji określonego celu, lub realizacja określonego celu za pomocą określonych środków, a także kierunki działań i ich następstwa"[1036]. W zakresie realizacji funkcji jakie państwo powierza określonemu organowi istotne są dwa elementy: po pierwsze zadania, po wtóre kompetencje służące do ich realizacji[1037]. Podkreślić również należy, że realne zapewnienie organowi kontroli wykonywania powierzonych mu przez państwo funkcji wymaga aby owe funkcje były adekwatne do nałożonych na organ kontroli zadań i posiadanych przez niego kompetencji. W odniesieniu do rio przyjmuje się że organ ten realizuje zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi przepisami prawa funkcję: kontrolną, nadzorczą opiniodawczą, informacyjną i szkoleniową[1038].

Regionalne izby obrachunkowe swoje funkcje i zadania wykonywać mają samodzielnie w ramach przyznanych im przez ustawodawcę kompetencji. Istotnym problemem jest

---

[1032] T. Turek, Pozycja ustrojowa regionalnej izby obrachunkowej …, s, 54-55.
[1033] R. P. Krawczyk, Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych – aktualne dylematy, FK 2013, nr 1-2, s. 63.
[1034] M. Górski, Pojęcie –„funkcje administracji państwowej" i „zadania administracji państwowej", „Acta Universitatis Lodzensis" 1992, nr 52, s. 69-70.
[1035] B. Adamiak, Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2000, s. 14-15.
[1036] I. Sierpowska, Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze, Wrocław 2003, s. 35.
[1037] Z. K. Wójcik, Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki (red.) Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993- 2003, Wrocław 2003, s. 43-44.
[1038] A. Sylwestrzak, Kontrola administracji, Koszalin, 1998, s. 19-20.

rozgraniczenie uprawnień rio w zakresie kontroli i nadzoru. Bowiem kontrola i nadzór sprawowane przez rio potraktowane zostały jako dwie oddzielne funkcje, dla realizacji których izby uzyskały stosowne uprawnienia. W sytuacji gdy ten sam organ uprawniony jest do realizacji funkcji kontroli i funkcji nadzoru (taka sytuacji ma miejsce w odniesieniu do rio) w sprawach dotyczących bliskiej materii (zakres - finanse) może okazać się że rozgraniczenie obu funkcji może okazać się dość trudne, gdyż pamiętać należy, że integralną częścią nadzoru jest zawsze kontrola. Na gruncie teorii prawa administracyjnego zarówno nadzór jak i kontrola występują bowiem jako samoistne, rozdzielone od siebie funkcje. W odniesieniu do rio ustawodawca świadomie rozgraniczył sferę uprawnień kontrolnych i nadzorczych a także zróżnicował zakres przedmiotowy - podmiotowy kontroli i nadzoru[1039].

Zgodnie z art. 1 ust 2 u.r.i.o. izby sprawują nadzór nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Ustawodawca w art. 5 u.r.i.o. stanowi, że izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne określonych w art. 1 ust. 2 u.r.i.o. podmiotów na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. W związku z powyższym należy inaczej traktować kontrolę, wówczas gdy jest ona elementem nadzoru, a inaczej wówczas gdy wykonywana jest jako samoistna czynność – oddzielna funkcja organu. W tym bowiem przypadku (samoistna czynność kontrolna) uprawnienia organu w zakresie kontroli nie dopuszczają ingerencji organu kontrolującego w działalność kontrolowanego podmiotu. Organ kontroli bowiem podczas realizacji funkcji kontroli nie dysponuje żadnymi środkami władczymi, a jedynie ma ograniczyć się do wykazania nieprawidłowości jakie występują w działalności kontrolowanego podmiotu[1040].

W 2009 r. regionalne izby obrachunkowe rozpoczęły wdrażanie, wspomagającego działalność kontrolną, systemu informatycznego ACL[1041]. Zakup i wdrożenie podyktowane było zarówno potrzebą wyposażenia kontrolujących w narzędzie wspomagające analizę danych elektronicznych, które badane są w procesie kontroli, a także podniesieniem efektywności

[1039] J. Mieszkowski, Uprawnienia nadzorcze i kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządu terytorialnego, ST 1993, nr 1-2, s. 55-56.
[1040] Tamże, s. 55-56.
[1041] ACL – Audit Command Language – to nowoczesne narzędzie stosowane przez organy kontroli (UKS, NIK), a także firmy audytorskie.

działań kontrolnych. Zastosowanie systemu ACL w trakcie czynności kontrolnych zapewnia m.in. szybką oraz wydajną analizę danych elektronicznych, tworzenie przejrzystych raportów, identyfikację trendów, wykrywanie wyjątków i wybór potencjalnych obszarów zainteresowania oraz możliwość zlokalizowania błędów i potencjalnych nadużyć poprzez porównanie i analizę plików zgodnie z zadanymi kryteriami. Ponadto, system ACL daje możliwość łączenia danych z nowoczesnych, obszernych baz, systemów ewidencyjnych oraz raportów, co pozwala na zmianę dotychczas stosowanej metodologii prowadzenia kontroli na podstawie określonych prób i wdrożenie metodologii kontroli pełnej. W kolejnym 2010 roku rio wdrażały i wykorzystywały w swej działalności kontrolnej nowoczesne metody analityczne, poprzez wykorzystywanie narzędzi CAAT[1042], tj. programu ACL usprawniające proces przeprowadzania przez izby wszystkich rodzajów kontroli. Doświadczenia związane z zastosowaniem systemu ACL wskazują na jego dużą skuteczność, zwłaszcza zaś w wykrywaniu istotnych nieprawidłowości, np. w zakresie realizacji dochodów i wydatków budżetowych, prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości.

Na gospodarkę finansową j.s.t. składa się ogół działań związanych z przygotowaniem budżetu samorządowego i jego realizacją. W skład czynności tych wchodzą zarówno gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych, kształtowanie wysokości podatków i opłat, zaciąganie zobowiązań w postaci pożyczek i kredytów, zarządzanie majątkiem komunalnym, prowadzenie ewidencji działalności finansowej jak również sporządzanie i opracowywanie sprawozdań z wykonywania budżetu. Działania podejmowane przez jednostki samorządowe składające się na lokalną gospodarkę finansową wdrażane są na różnych etapach: np. planowania - wówczas gdy przygotowywane są operacje finansowe i ich realizacja, a także oceny operacji finansowych już dokonanych w celu wyciągnięcia wniosków dla zamierzeń planowanych w tym zakresie w przyszłości. Regionalne izby obrachunkowe od momentu powołania wykonują zadania z zakresu oceny gospodarowania komunalnymi środkami publicznymi[1043].

Reasumując stwierdzić należy, że gospodarka finansowa j.s.t. stanowi bardzo istotny element działalności samorządu terytorialnego. Dzięki samodzielności finansowej jednostki samorządowe realizują potrzeby społeczności lokalnych dostosowane do zapotrzebowania w danym roku budżetowym. Jednakże konieczna jest weryfikacja prawidłowości wydatkowania „publicznego grosza" w tym celu ustrojodawca utworzył instytucję kontroli

[1042] CAATs – informatyczne techniki wspomagani audytu.
[1043] T. Dobek, Działania regionalnych izb obrachunkowych w zakresie oceny komunalnej gospodarki finansowej, FK 2010, nr 1-2, s. 116.

i powołał odpowiednie do jej sprawowania organy. W zakresie gospodarki finansowej kontrole nad działalności j.s.t. sprawują rio, które na przestrzeni lat stały się organami wyspecjalizowanymi z zakresie oceny gospodarki finansowej samorządu, podkreślić warto że zakres przedmiotowy kontroli rio na przestrzeni lat ulegał licznym zmianom. Zadania z zakresu kontroli w jednostkach samorządowych rio realizują poprzez różnorodne kompetencje przypisane im prawem zarówno na etapie planowania, gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, jak również w momencie ewidencji i sprawozdawczości.

6.3. Rodzaje kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego dokonywanej przez regionalne izby obrachunkowe

6.3.1. Kontrole kompleksowe

Organami kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego są rio kontrolujące gospodarkę finansową w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych), związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych a także innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów j.s.t.

Kontrolę gospodarki finansowej j.s.t. w tym realizacja zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych przeprowadzane są na podstawie kryterium legalności oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Natomiast w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych przez j.s.t. na podstawie ustaw czy też zawartych porozumień, kontrola prowadzona jest również z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Kontroli rio podlegają również inne podmioty, w zakresie wykorzystania dotacji uzyskanych z budżetu gminy. W celu jednolitych procedur i praktyk przeprowadzania kontroli Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w dniu 28 września 2006 roku podjęła uchwałę Nr 6/2006 w sprawie Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych.

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadzają planowane kontrole: 1) kompleksowe, obejmujące gospodarkę finansową j.s.t.; 2) problemowe, obejmujące wybrane zagadnienia

w jednej lub kilku jednostkach kontrolowanych; 3) doraźne, podejmowane w razie potrzeby. Mogą również przeprowadzić tzw. kontrolę sprawdzającą realizację wniosków pokontrolnych. Od momentu powołania rio w 1992 roku na przestrzeni lat 1993 – 2017 izby przeprowadziły 33 775 kontroli.

Kontrole kompleksowe	Kontrole problemowe	Kontrole doraźne	Kontrole sprawdzające
18 288	9 607	4 246	1 634

Tabela nr 1 : Źródło: 25 lat regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2018,

Działalność kontrolna izb ma na celu ocenę działalności kontrolowanych jednostek poprzez wskazanie źródeł oraz przyczyn nieprawidłowości, ich rozmiarów, osób odpowiedzialnych, wniosków zmierzających do ich usunięcia a także usprawnienia badanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie jednostki kontrolowanej, możliwe jest również przeprowadzenie kontroli poza siedzibą, wówczas gdy wymaga tego badanie zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Czynności kontrolne przeprowadza się w dniach i godzinach pracy obowiązujących w jednostce kontrolowanej.

Podstawowe znaczenie w działalności kontrolnej rio mają kontrole kompleksowe gospodarki finansowej. Z mocy ustawy (art. 7 ust. 1 u.r.i.o) izby są zobowiązane do przeprowadzania co najmniej raz na 4 lata kontroli kompleksowej w każdej j.s.t.[1044]. Natomiast w stosunku do pozostałych jednostek, które podlegają kontroli rio, ustawodawca nie określa ani częstotliwości, ani przedmiotowego zakresu kontroli. Zgodnie z art. 7 ust 2 u.r.i.o. izby mogą również przeprowadzać kontrolę: 1) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego - na wniosek jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków; 2) jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; - na wniosek organów administracji rządowej, agencji lub funduszy celowych w przypadku przekazania środków publicznych na rzecz tych podmiotów.

[1044] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 luty 2010r., I SA/Sz 798/09, LEX nr 591616, Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 listopada 2008r., II SA/Łd 567/08, LEX nr 541156.

Przeprowadzanie cyklicznych (co 4 lata) kontroli kompleksowych j.s.t. jest zasadniczym zadaniem w ramach wykonywania funkcji kontrolnej przez r.i.o. Podkreślić należy, że w przepisach u.r.i.o. nie ma określenia innych rodzajów kontroli, jedynie w art. 7a ust 4 u.r.i.o. ustawodawca wskazał, że prezes izby może zarządzić sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych w odrębnej kontroli. Ustawodawca ponadto nie normuje ani częstotliwości ani rodzajów kontroli dotyczących pozostałych podmiotów (poza j.s.t.) objętych właściwością kontrolną izb[1045].

Ustawodawca nie podaje legalnej definicji pojęcia kompleksowej kontroli gospodarki finansowej j.s.t. oraz nie wyznacza jej zakresu. KRRIO załączniku do uchwały Nr 6/06 KR RIO z dnia 28 września 2006 r. „Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych" wskazuje, że standardy kontroli rio stworzono w celu stworzenia ram dla ustanowienia procedur oraz praktyk, których powinno się przestrzegać podczas przeprowadzania kontroli. Opracowano je na bazie najbardziej znanych standardów, do których zalicza się: 1) Standardy kontroli wydane przez Komisję Standardów Kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) wraz z wytycznymi ich stosowania; 2) Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Międzynarodowe Wskazówki dotyczące Praktyki Rewizji Finansowej publikowane przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC); 3) Standardy audytu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), w których zaleca się także stosowanie standardów INTOSAI i IFAC. „Standardy te składają się na tzw. najlepszą praktykę międzynarodową (*the best international practice*), której stosowanie w powszechnej opinii specjalistów stanowi gwarancję profesjonalizmu organów kontroli i sektora publicznego."[1046].

Ramowa tematyka kontroli kompleksowej zalecana do stosowania przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, przyjęta została najpierw w dniu 21 marca 2001 roku uchwałą nr 3/2001, wskazując główne obszary ryzyka[1047]. Zgodnie w treścią przyjętego wówczas przez KRRIO dokumentu ramowy zakres kontroli kompleksowej j.s.t. obejmował siedem grup tematycznych: I. Ustalenia ogólnoorganizacyjne, II. Księgowość i sprawozdawczość budżetowa, III. Gospodarka pieniężna i rozrachunki, IV. Wykonanie budżetu, V. Mienie komunalne, VI. Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień, VII. Rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami

[1045] S. Srocki, Komentarz do art. 7 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 253.
[1046] Na podstawie pkt 1 „Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych" Warszawa 2006.
[1047] Załącznik do uchwały KRRIO nr 3/2001 opublikowany został [w:] Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych oraz inne dokumenty dotyczące trybu kontroli, Katowice 2009.

organizacyjnymi. W dalszym podziale scharakteryzowane były specyfikacje podstawowych zagadnień kontrolnych w poszczególnych grupach.

Aktualnie zakres ramowy kontroli kompleksowych przeprowadzanych przez izby określony jest w uchwale nr 2/2011 KRRIO z dnia 17 marca 2011 roku i obejmuje pięć głównych obszarów:

I. Ustalenia ogólnoorganizacyjne, w tym wewnętrzne regulacje organizacyjnoprawne. W ramach tego obszaru weryfikowane jest; 1) kierownictwo j.s.t. (zarząd, skarbnik, sekretarz), 2) wewnętrzne regulacje organizacyjnoprawne, 3) dane ogólne o j.s.t. (informacja o ilości jednostek podległych oraz nadzorowanych, uczestnictwo w związkach komunalnych.

II. Księgowość i sprawozdawczość W tym obszarze izby kontrolują; 1) gospodarkę pieniężną i kontrolę kasy, 2) księgi rachunkowe budżetu i urzędu, 3) sprawozdawczość budżetową, finansową i inne, 4) inwentaryzację.

III. Budżet jednostki samorządu terytorialnego, w ramach którego badaniu podlega: 1) dochody budżetowe w tym subwencje i dotacje, dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z majątku, 2) wydatki budżetowe z uwzględnieniem przepisów prawa zamówień publicznych w tym wydatki bieżące i majątkowe oraz rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji, 3) dług publiczny, przychody i rozchody budżetu.

IV. Gospodarka mieniem, W ramach tego obszaru weryfikowane jest; 1) gospodarka mieniem komunalnym, 2) gospodarka Skarbu Państwa.

V. Rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi. Kontrola w tym obszarze obejmuje: 1) rozliczenia z jednostkami budżetowymi, 2) rozliczenia z samorządowymi zakładami budżetowymi.

KRRIO w uchwale normującej ramowy zakres kontroli kompleksowej wskazuje, że kontrola obszarów objętych „ramową tematyką" powinna uwzględniać zagadnienia związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w danej jednostce.

Jak słusznie zauważa S. Srocki należy podkreślić, że w ten sposób zakreślonych ramach kontroli kompleksowej mieści się także badanie prawidłowości gospodarowania przez j.s.t. środków pochodzących z budżetu UE i innych środków pochodzącymi ze źródeł zagranicznych zaliczanych do środków publicznych[1048] .

Ogólne standardy kontroli przeprowadzanej przez izby zmierzają do tego, aby izby stosowały zasady oraz procedury, których celem jest: opracowanie wytycznych, instrukcji a także podręczników dotyczących przeprowadzania kontroli, wspieranie rozwoju posiadanych

[1048] S. Srocki, Komentarz do art. 7 u.r.i.o. …, s. 253.

umiejętności oraz wykrywanie brak umiejętności w celu właściwego dostosowania umiejętności do zadań kontrolnych, właściwe planowanie oraz nadzór dla osiągnięcia celów kontroli na wymaganym poziomie należytej staranności i zaangażowania, doskonalenie a także szkolenie pracowników tak, aby mogli skutecznie wypełniać swoje zadania, przegląd wydajności jak również skuteczności wytycznych oraz procedur dotyczących przeprowadzania kontroli tak, aby podnosić jakość wykonywanych kontroli oraz unikać powielania błędów. Standardy kontroli rio uporządkowane zostały według najważniejszych zagadnień związanych z działalnością kontrolną regionalnych izb obrachunkowych[1049].

Zastosowanie standardów kontroli oraz przestrzeganie ramowego zakresu kontroli kompleksowej ma na celu poprawę jakości wykonywanych kontroli, ich obiektywność oraz zmniejszenie kosztów kontroli. Przyjęte rozwiązania mają na celu lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich, czasu, ponadto rozwiązania te przede wszystkim pozwolą właściwie nadzorować czynności wykonywane przez inspektorów. Przy opracowywaniu standardów kontroli, uwzględniony został obowiązujący stan prawny u.r.i.o. oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (r.s.z.t.r.i.o.)[1050].

Podczas przeprowadzania kontroli kompleksowych objęcie kontrolą wszystkich kwestii szczegółowych z zakresu gospodarki finansowej oraz wszystkich dokumentów odzwierciedlających te kwestie jest praktycznie niemożliwe, a de facto nie ma również takiej potrzeby. Bowiem wszystkie dokumenty o charakterze tematycznej powtarzalności, dotyczące tych samych operacji finansowych bada się podczas przeprowadzania kontroli kompleksowej metodą wyrywkową. Określenie wielkości próby jest wynikiem doświadczenia oraz oceny ale też indywidualnej decyzji inspektora przeprowadzającego kontrolę[1051].

Reasumując stwierdzić należy, że nawet przeprowadzenie kontroli kompleksowej nie daje możliwości całkowitego skontrolowania gospodarki finansowej jednostek samorządowych. Stąd wypływa potrzeba racjonalnego planowania oraz programowania kontroli, określania jakie zagadnienia podlegały będą weryfikacji, które wybrane zagadnienia należy skontrolować w pełnym zakresie, po to żeby zapobiec dublowaniu się działań kontrolnych, co nastąpić może wówczas, gdy przeprowadzana jest kontrola kompleksowa

[1049] Opracowanie na podstawie pkt 1 „Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych" Warszawa 2006.
[1050] Dz.U. nr 167, poz. 1747.
[1051] Audit Commission, Brytyjski Fundusz Know-How, Kontrola finansów komunalnych, Warszawa 1996, rozdział I „Zasady kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe", s. 7.

i kontrola problemowa. W celu uniknięcia tego rodzaju sytuacji niezmiernie istotnym jest proces planowania rocznych planów kontroli sprawowanych przez izby, oraz proces działań bezpośrednio poprzedzających czynności kontrolne[1052].

Wyniki kontroli kompleksowej stanowią bowiem podstawę do oceny sytuacji finansowej kontrolowanej jednostki oraz przestrzegania określonych przepisami prawa zasad gospodarki publicznymi zasobami pieniężnymi.

6.3.2. Kontrole problemowe

Przedmiotem kontroli problemowej są wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej danego podmiotu podlegającego kontroli rio. Izba Kontrolę problemową przeprowadzać może w jednej, bądź w większej liczbie jednostek danego rodzaju. Ustawodawca w u.r.i.o. nie definiuje tego rodzaju kontroli, jednakże KRRIO w załączniku do uchwały nr 6/06 KRRIO z dnia 28 września 2006 r. „Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych" stanowi w rozdziale 1 „Ogólne standardy kontroli rio" w pkt 1.4 że izby przeprowadzają planowane kontrole problemowe, obejmujące wybrane zagadnienia w jednej lub kilku jednostkach kontrolowanych. Legalną definicję kontroli problemowej odnaleźć można w § 6 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 roku w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej[1053] który stanowi, że kontrola problemowa polega na sprawdzaniu wybranych sfer organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążących się z realizacją zadania określonego w ustawie. Kontrolę problemową przeprowadza się według planu kontroli rio.

Kontrola problemowa ma na celu pełną i głęboką analizę wybranego zagadnienia, w krótkim okresie. W jej wyniku rio ma możliwość uzyskania oceny kontrolowanego zagadnienie np. po przeprowadzeniu tego rodzaju kontroli w kilku jednostkach.

Tematyka kontroli problemowej jest ustalana przez kolegium izby. Warto podkreślić, że izby mogą podejmować wspólne kontrole problemowe (tzw. koordynowane), na podstawie

[1052] K. Sawicka, Nadzór i kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe, [w:] W. Miemiec (red.), K. Sawicka (red.), M. Miemiec (red.), Prawo finansów publicznych sektora samorządowego, Warszawa 2013, s. 252.
[1053] Dz. U. nr 61, poz. 543.

uzgodnionego programu kontroli, realizowanego w skali kraju. Tego rodzaju kontrolą objęte jest kilkadziesiąt a nawet kilkaset jednostek[1054].

Od 1998 roku przygotowaniem kontroli koordynowanych zajmuje się Komisja Koordynacji KRRIO. Koordynatorem kontroli jest zawsze wybrana rio, która następnie sporządza szczegółowy raport zawierający opis i ocenę stanu faktycznego, skalę występujących zjawisk oraz ich przyczyny. W praktyce kontrole koordynowane są podejmowane przez poszczególne izby, bądź jako kontrole problemowe, bądź są prowadzone w ramach kontroli kompleksowych.

Celem kontroli koordynowanych przeprowadzanych z inicjatywy KRRIO jest sprawdzenie wykonywania przez jednostki samorządowe ustawowych obowiązków w zakresie problematyki objętej kontrolą. Jak wynika z analizy opracowań (Sprawozdań przekazywanych przez rio Sejmowi RP i Senatowi RP, oraz innych publikacji np. informacje o wynikach kontroli samorządowych instytucji kontroli, lub informacje o wynikach kontroli gospodarki finansowej związków międzygminnych, bądź informacje o wynikach kontroli prawidłowości udzielania i rozliczania przez j.s.t. podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych) zagadnienia będące przedmiotem kontroli koordynowanych są ważnym elementem gospodarki finansowej j.s.t. która to gospodarka realizowana być powinna w sposób zgodny z prawem, efektywny terminowy oraz oszczędny. Przedmiotem kontroli koordynowanych może być np. sprzedaż mienia komunalnego, realizacja przez gminę zadań wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, czy gospodarka komunalna instytucji kultury.

6.3.3. Kontrole doraźne

Jest prowadzona poza planem kontroli, zatem przeprowadzana jest „w razie potrzeby". Podczas jej przeprowadzania sprawdza się prawdziwość przekazywanych rio informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu j.s.t. Kontrole doraźne podejmowane są na podstawie decyzji prezesa izby, gdy jest to konieczne. Powodem podjęcia kontroli doraźnej

[1054] Np. w 1996 roku kontrolą koordynowaną przez rio w Łodzi objęte zostało 83 jednostki, przedmiotem kontroli była weryfikacja zamówień publicznych udzielanych przez gminy w 1996 roku, ale już w 2010 roku w ramach kontroli koordynowanej przez rio w Katowicach w zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych uczestniczyło 416 jednostek. (Dane zaczerpnięte ze sprawozdania KRRIO „25 lat regionalnych izb obrachunkowych" Warszawa 2018).

może być zarówno otrzymanie informacji o potencjalnym naruszeniu prawa, sygnałów z zewnątrz o wystąpieniu nieprawidłowości w gospodarce finansowej danego podmiotu, jak również konieczność uzyskania określonych informacji w związku z prowadzoną działalnością nadzorczą izby albo prowadzonym postępowaniem w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kontrola doraźna może być także prowadzona na podstawie wniosku w sprawie jej przeprowadzenia, przesłanego przez uprawnione organa i instytucje. Obejmują one określony zakres działalności finansowej danej jednostki samorządowej bądź podmiotu wskazanego przez ustawodawcę w art. 1. ust 2 u.r.i.o. Kontrola doraźna może zatem dotyczyć np. prawidłowości rozliczanie się jednostek samorządowych z jednostkami organizacyjnymi, czy też problematyki zadłużenia się jednostek samorządowych.

Warto podkreślić, że brak kontroli doraźnych, ukierunkowanych na problematykę zadłużenia, szczególnie w jednostkach najbardziej zadłużonych może skutkować opóźnieniem – a przez to znacznym osłabieniem skuteczności zastosowanych następnie na podstawie rozstrzygnięcia nadzorczego środków nadzoru wobec gwałtownie narastającego zadłużenia podmiotów kontrolowanych[1055].

6.3.4. Kontrole sprawdzające

Odrębnym zadaniem kontrolnym jest sprawdzenie wykonania zaleceń wydanych przez izbę w wyniku uprzednio przeprowadzonej np. kontroli kompleksowej. Prezes izby gdy uzna, że istnieje taka potrzeba, zarządza przeprowadzenie kontroli sprawdzającej. Są one podejmowane w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń prawa podczas kontroli wykonywanej poprzednio, w wyniku których zalecono podjęcie działań wymagających poważnych zmian w systemie organizacji gospodarki finansowej. Kontrola sprawdzająca umożliwia zbadanie czy realizacja zaleceń doprowadziła do przywrócenia działań zgodnych z prawem i usprawniła system organizacji gospodarki finansowej. Sprawdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych staje się celowe również wtedy, gdy treść odpowiedzi kierownika jednostki kontrolowanej na wystąpienie pokontrolne nie daje pewności, czy zalecenia zostały wykonane oraz czy usunięto źródło stwierdzonych nieprawidłowości.

[1055] Informacja o wynikach kontroli NIK „Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciw działania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego" LBI-4101-025/2014, Nr ewid. 18/2015/P/14/066/LBI, Warszawa 2015, s. 20.

Kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń pokontrolnych podobnie jak kontrole doraźne są podejmowane poza planem kontroli - na podstawie indywidualnej decyzji prezesa izby w celu zbadania, czy i w jakim zakresie są zrealizowane zalecenia pokontrolne. W związku z czym tego rodzaju kontrole nie są stosowane często co obrazuje stosunek obligatoryjnych kontroli kompleksowych do kontroli sprawdzających zrealizowanych przez izby obrachunkowe w latach 1993- 2017 (kontrole kompleksowe - 18 288, kontrole sprawdzające - 1 634).

Zgodnie z § 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania kontrole przeprowadzają inspektorzy rio pracujący w wydziale kontroli gospodarki finansowej. Do zadań wydziału kontroli gospodarki finansowej należy w szczególności: 1) przeprowadzanie kontroli w podmiotach, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.r.i.o., 2) opracowywanie projektu planu kontroli; 3) opracowywanie sprawozdania z działalności kontrolnej wydziału.

Wydział kontroli zabezpiecza i udostępnia kolegium izby dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami, a także współpracuje przy przygotowaniu raportu o stanie gospodarki finansowej. Działalność kontrolna powinna być połączona z instruktażem w zakresie prawidłowej interpretacji przepisów prawnych i ich stosowania w praktyce.

6.4. Przebieg i procedury kontrolne regionalnych izb obrachunkowych

6.4.1. Przygotowanie i przeprowadzenie kontroli przez inspektorów regionalnych izb obrachunkowych

Stałe monitorowanie jednostek podlegających kontroli, rozpoznawanie istotnych obszarów ryzyka dotyczących właściwości kontrolnej rio, wykorzystywanie danych w zakresie nadzoru sprawowanego przez kolegium izby a także wykorzystywanie informacji pochodzących ze skarg i wniosków o kontrolę wpływających do izby stanowi zawsze podstawę planowania działalności kontrolnej rio. Kolegium izby w formie uchwały ustala roczne plany kontroli planowanych (kompleksowych, problemowych), pozostałe kontrole wykonywane są poza rocznymi planami. Jednakże należy mieć na uwadze że zawsze kontrole problemowe

i doraźne planowane być muszą zgodnie z priorytetami kontroli rio określonymi w pkt 3.4. Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych [1056] .

Przygotowanie kontroli obejmuje opracowanie programu kontroli dla kontroli planowanych – kompleksowych lub problemowych czy też tematyki kontroli doraźnej. Kontrolę kompleksową poprzedzić można kontrolą doraźną (sprawdzająco - rozpoznawczą). Inspektorzy przydzieleni do przeprowadzenia kontroli przygotować powinni kontrolę w sposób zapewniający wysoką jakość, tj. skutecznie wydajnie i oszczędnie.

Zgodnie z pkt 3.9 Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych, inspektorzy przygotowując kontrolę muszą określić cele kontroli i sprawdziany konieczne dla osiągnięcia planowanych celów; uzyskać dostateczną wiedzę na temat kontrolowanej jednostki; rozpoznać kluczowe systemy wewnętrznej kontroli finansowej a także przeprowadzić wstępną ocenę ich mocnych i słabych stron; określić istotność zagadnień które będą kontrolowane; jak również zapoznać się z wynikami poprzednich kontroli.

Program planowanej do przeprowadzenia kontroli stanowi podstawę postępowania kontrolnego. Dokument zawierać powinien wystarczające szczegóły niezbędne dla przeprowadzenia kontroli, czyli powinien być opracowany w oparciu o „Ramową tematykę kontroli". Oznacza to, że przygotowując się do przeprowadzenia kontroli inspektorzy w opracowywanym planie kontroli określić muszą: 1) oznaczenie i rodzaj kontroli; 2) analizę ryzyka; 3) analizę stanu prawnego; 4) szczegółowy zakres kontroli; 5) harmonogram prac i jego rozliczenie. Program sporządza zespół kontrolny a następnie podlega on zatwierdzeniu przez kierownictwo wydziału kontroli. Tym samym konieczny jest właściwy dobór inspektorów posiadających niezbędne umiejętności do dokonywania czynności kontrolnych w danej kontroli.

Zgodnie z art. 7a ust. 1 u.r.i.o. o zakresie i terminie rozpoczęcia kontroli prezes izby lub osoba przez niego upoważniona powiadamia kierownika jednostki kontrolowanej, a w przypadku kontroli przeprowadzanej w samorządowych jednostkach organizacyjnych, w tym u samorządowych osób prawnych oraz w innych podmiotach, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, również właściwy organ wykonawczy j.s.t. Podkreślić należy, że jeżeli kontrola jest kontrolą kompleksową powiadomienia o jej terminie dokonuje się nie później niż na 7 dni przed jej rozpoczęciem. Jak wynika z przytoczonego przepisu istnieje wyłącznie ustawowy obowiązek poinformowania kierownika jednostki o terminie rozpoczęcia kontroli. Żaden inny

[1056] Załącznik do uchwały nr 6/06 KRRIO z dnia 28 września 2006 r - Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych.

przepis u.r.i.o. nie nakłada obowiązku informowania o przedłużeniu planowanej kontroli w jednostce kontrolowanej. Zasada powyższa znajduje swoje powtórzenie również w przepisach wykonawczych do u.r.i.o. określających tryb przeprowadzania kontroli[1057].

Zgodnie z przyjętymi przez KRRIO standardami przeprowadzania kontroli, kierownictwo wydziału kontroli zapewnić powinno sprawowanie nadzoru nad przebiegiem kontroli przez inspektorów posiadających szczególnie wysokie kwalifikacje w zakresie tematyki będącej przedmiotem przeprowadzanej właśnie kontroli a także standardów oraz metod stosowanych przez rio. Bezpośredni nadzór nad wykonaniem konkretnego zadania kontrolnego można powierzyć głównemu inspektorowi kontroli lub innemu inspektorowi kontroli.

Niezależnie od rodzaju przeprowadzanej kontroli ustawodawca nakłada na rio konieczność powiadomienia podmiotu kontrolowanego o kontroli, w treści powiadomienia musi zostać określony zakres i termin rozpoczęcia kontroli. Przez zakres kontroli należy rozumieć jej zasięg podmiotowy, przedmiotowy i czasowy. Ustawodawca nie wskazuje formy, w jakiej powiadomienie o kontroli powinno nastąpić, nie wymaga tym samym, aby było ono skierowane w formie dokumentu. Jednakże, właśnie taka forma powiadomienia wydaje się najwłaściwsza, bowiem stanowi dowód wypełnienia nałożonego obowiązku, zarówno w aspekcie podmiotowym, jak również przedmiotowym. Powiadomienie o kontroli kierowane jest do kierownika jednostki, a w przypadku kontroli samorządowych jednostek organizacyjnych i beneficjentów dotacji budżetowych jednocześnie do organu wykonawczego j.s.t., która utworzyła jednostkę organizacyjną bądź udzieliła dotacji. Z uwagi na opisane wcześniej umiejscowienie kontroli kompleksowej w urzędzie j.s.t. powiadomienie o tego rodzaju kontroli może być kierowane do wójtów, starostów, marszałków - kierowników urzędów (w przypadku starostów i marszałków - jednocześnie przewodniczących organów wykonawczych)[1058]. Ustawodawca w art. 7a u.r.i.o. określił jedynie termin złożenia powiadomienia o planowanej kontroli dotyczący kontroli kompleksowej. Jest to słuszne, ze względu na jej specyfikę i charakter wymaga ona z reguły zaangażowania zespołu inspektorów, obejmującej zakresem szereg dziedzin działalności prowadzonej przez różne komórki organizacyjne urzędu j.s.t., wymagającej też niejednokrotnie znacznego zaangażowania czasowego. W zakresie powiadomień dotyczących innych rodzajów kontroli

[1057] Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2005 r., nr 25/2005, Legalis 293754.
[1058] Z uwagi na to że urzędy j.s.t. są aparatami pomocniczymi organów wykonawczych, powiadomienie o kontroli kompleksowej powiatów i województw samorządowych mogą być adresowane do zarządu powiatu czy zarządu województwa.

sprawowanych przez rio w świetle art. 7a ust. 1 u.r.i.o. powiadomienie może być przekazane kierownikowi jednostki kontrolowanej w dniu, w którym mają być rozpoczęte czynności kontrolne[1059].

Zgodnie z art. 7a ust. 2 u.r.i.o. kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany zapewnić warunki niezbędne do sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia kontroli. Inspektorzy rio przeprowadzający kontrolę powinni wykazać się podczas jej przeprowadzania obiektywizmem, rzetelnością, należytą starannością, uczciwością i profesjonalizmem. Powinni także zachować poufność, bowiem inspektor kontroli zobowiązany jest szanować wartość oraz znaczenie otrzymywanych informacji i nie ujawniać ich bez odpowiedniego upoważnienia, chyba że istnieje prawny lub zawodowy obowiązek ich ujawnienia.

Inspektor kontroli nie powinien brać udziału w zadaniu kontrolnym, które może prowadzić do powstania konfliktu interesów, a także nie powinien wykorzystywać swojej funkcji do celów prywatnych. W celu uniknięcia konfliktu interesów inspektor powinien niezwłocznie podjąć czynności mające na celu wyłączenie go od czynności kontrolnych w danej jednostce. Na podstawie art. 7a ust. 3 u.r.i.o. inspektor do spraw kontroli gospodarki finansowej, podlega wyłączeniu od czynności kontrolnych, jeżeli on bądź członkowie jego rodziny pozostają w takich stosunkach prawnych z jednostką kontrolowaną lub osobistych z jej pracownikami, które nasuwają wątpliwości co do jego bezstronności. Wyłączenie następuje z urzędu, na wniosek inspektora lub na wniosek zgłoszony przez kierownika jednostki kontrolowanej odpowiednio uzasadniony.

Jak słusznie zauważa S. Srocki ustawodawca poza wskazaniem, że wyłączenie inspektora następuje z urzędu lub na wniosek, przepisy u.r.i.o. pozostawiły praktyce izb określenie toku postępowania w sprawie wyłączenia inspektora kontrolującego, w tym w kwestii możliwości prowadzenia czynności kontrolnych przez niego w trakcie rozpatrywania wniosku o jego wyłączenie oraz formy, w jakiej winno zapaść rozstrzygnięcie o wyłączeniu bądź w przypadku zgłoszenia wniosku o jego odmowie. Zgodnie z przyjętą w izbach praktyką prowadzenie czynności kontrolnych przez inspektora, co do którego zachodziły przesłanki jego wyłączenia, nie czyni tych czynności nieważnymi, tym samym nie są dotknięte sankcją nieważności wyniki kontroli zaprezentowane w protokole kontroli i następnie wystąpieniu pokontrolnym[1060].

[1059] S. Srocki, Komentarz do art. 7a u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 260-261.
[1060] Tamże, s. 263.

Ustawodawca w art. 8 ust. 1 u.r.i.o. stanowi, że w związku z wykonywaną kontrolą inspektorzy izb obrachunkowych mają prawo: 1) żądania niezbędnych informacji dotyczących działalności kontrolowanych jednostek, w szczególności ich gospodarki finansowej z zakresu realizacji budżetu i gospodarki finansowej; 2) wstępu na teren oraz do pomieszczeń jednostek kontrolowanych; 3) wglądu w dokumentację związaną z dysponowaniem środkami pieniężnymi, łącznie z kontrolą stanu kasy; 4) wglądu w dokumentację związaną z gospodarką środkami rzeczowymi; 5) wglądu w dokumentację związaną z gospodarką finansową kontrolowanej jednostki; 6) zabezpieczania dokumentów i innych dowodów; 7) wglądu w indywidualną dokumentację podatkową podmiotów ponoszących ciężary publiczne na rzecz jednostek samorządu terytorialnego; 8) dostępu do danych osobowych dotyczących kwalifikacji i uposażenia pracowników samorządowych; 9) sporządzania lub zlecania sporządzenia niezbędnych do kontroli odpisów oraz wyciągów z dokumentów.

Realizując zadania kontrolne w których konieczna jest weryfikacja indywidualnej dokumentacji podatkowej podmiotów ponoszących ciężary publiczne na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, inspektorzy związani są tajemnicą skarbową, zgodnie z art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa[1061].

Jak słusznie zauważa P. Grzegorzewski, w zakresie postępowania kontrolnego uprawnienia inspektorów którzy wykonują zadania kontrolne rio zostały rozszerzone w 2003 roku o prawo sporządzania lub zlecania sporządzania niezbędnych do kontroli odpisów oraz wyciągów z dokumentów. Należy założyć, że sporządzanie tego typu dokumentów może wiązać się z korzystaniem ze środków technicznych będących w dyspozycji jednostki kontrolowanej. De lege ferenda należałoby rozważyć uregulowanie sprawy pokrywania kosztów należności za korzystanie z tych środków technicznych przez inspektora kontrolującego. Wydaje się, że zastosowanie rozwiązania analogicznego do art. 34 ustawy z dnia z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli[1062] mogłoby być tutaj uzasadnione[1063]. Artykuł 34 ustawy o NIK stanowi bowiem, że: „Jednostka kontrolowana ma prawo do uzyskania zwrotu kosztów wynagrodzenia dla pracowników jednostki kontrolowanej uczestniczących w postępowaniu kontrolnym prowadzonym w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy oraz kosztów związanych z korzystaniem przez kontrolera z urządzeń technicznych i środków transportu jednostki kontrolowanej".

[1061] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 800.
[1062] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 524.
[1063] P. Grzegorzewski, Regionalne izby obrachunkowe w świetle nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 24 lipca 2003 roku, FK 2004, nr 3, s. 5.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 u.r.i.o. pracownicy jednostki kontrolowanej obowiązani są do udzielenia inspektorowi wyjaśnień ustnych czy też pisemnych w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli w zakresie wynikającym z powierzonych im czynności służbowych. Uznać należy, że ustawodawca w art. 8 ust. 1 i 2 u.r.i.o. enumeratywnie wyliczył zakres uprawnień jak również obowiązków inspektorów rio przeprowadzających kontrolę, w obszarze, który ogólnie nazwać można dostępem do źródła informacji o kontrolowanej jednostce w kwestiach dotyczących przedmiotu kontroli rio. Natomiast w art. 8 ust. 3 u.r.i.o. ustalił zakres obowiązków pracowników kontrolowanej jednostki w związku prowadzoną kontrolą rio.

Ustawodawca w załączniku nr 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania doprecyzował przepisy art. 8 u.r.i.o. stanowiąc w pkt 1 - 7, że inspektorzy rio przystępując do wykonywania czynności kontrolnych muszą okazać legitymacji służbowej i imienne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, w którym wskazana jest nazwa jednostki kontrolowanej oraz zakres i orientacyjny czas trwania kontroli. Imienne upoważnienia do przeprowadzania kontroli wystawia prezes izby lub jego zastępca.

Czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie jednostki kontrolowanej, a także poza siedzibą wówczas, gdy wymaga tego badanie zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Należy jednak pamiętać że czynności kontrolne przeprowadza się w dniach i godzinach pracy obowiązujących w jednostce kontrolowanej. Inspektor na podstawie przedstawionej dokumentacji gospodarki finansowej oraz rzeczowej oraz zgromadzonych w toku kontroli informacji kontrolowanej jednostki dokonuje ustaleń kontroli. Warunek koniecznym jest, aby dokumentacja zbierana w czasie kontroli przechowywana była w warunkach uniemożliwiających dostęp do niej osobom nieupoważnionym. W czasie przeprowadzania czynności kontrolnych inspektor może informować kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzonych w toku kontroli uchybieniach i nieprawidłowościach.

Zgodnie z pkt 5.1 Standardów kontroli, dowody z przeprowadzonej kontroli powinny być: 1) Dostateczne, co oznacza że powinny być: oparte na faktach, adekwatne i przekonujące na tyle, że inna wystarczająco kompetentna osoba dojdzie na ich podstawie do takich samych wniosków; 2) Kompletne, czyli: rzetelne i najlepsze możliwe do uzyskania przy użyciu właściwej techniki; 3) Istotne, to znaczy: wspierające ustalenia kontroli i powiązane z zadaniem kontrolnym; 4) Użyteczne, a zatem pozwalające zrealizować cele kontroli.

Zadaniem inspektora jest w toku czynności kontrolnych uzyskać dostateczne, adekwatne i niezawodne dowody kontroli aby na tej podstawie można było wyciągnąć sensowne wnioski a także sporządzić protokół z kontroli oraz wystąpienie pokontrolne.

Pewną barierą w uzyskaniu podstaw do poczynienia kompletnych ustaleń jest brak prawem określonej możliwości zasięgania przez inspektora informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych powinna przewidywać takie uprawnienie. Jak słusznie zauważa S. Srocki należy przyjąć, że wystarczające byłoby ograniczenie go do jednostek organizacyjnych j.s.t. w związku z prowadzoną w urzędzie j.s.t. kontrolą kompleksową, natomiast przy kontrolach prowadzonych w jednostkach organizacyjnych właściwe byłoby przyznanie uprawnienia żądania dokumentów oraz informacji z urzędu j.s.t. i odbierania wyjaśnień od organu wykonawczego j.s.t. a także pracowników urzędu[1064].

Po zakończeniu czynności kontrolnych inspektor kontroli może zwołać w siedzibie jednostki kontrolowanej naradę w celu omówienia wyników kontroli, ustalając jej termin a także uczestników. Zebrane informacje oraz otrzymane i wytworzone przez inspektora dokumenty stanowią podstawę ustaleń kontroli i sporządzenia protokołu kontroli.

6.4.2. Protokół pokontrolny i wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy rio na podstawie wykonanych czynności kontrolnych, uzyskanych i informacji oraz danych sporządzają protokół z przeprowadzonej kontroli (art. 9 u.r.i.o.). Zakres rzeczowy protokołu kontroli określony został w załączniku nr 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania. Punkt 9 rozporządzenia stanowi, że w protokole obligatoryjnie zamieścić należy: 1) nazwę jednostki kontrolowanej w pełnym brzmieniu i jej adres, 2) imię, nazwisko i stanowisko służbowe inspektora oraz numer i datę wydania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, 3) datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej, 4) określenie przedmiotowego zakresu kontroli a także okresu

[1064] S. Srocki, Komentarz do art. 8 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 268.

objętego kontrolą, 5) imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej, skarbnika (głównego księgowego) oraz osób udzielających informacji, 6) przebieg i wyniki czynności kontrolnych, 7) stwierdzone podczas kontroli fakty stanowiące podstawę do oceny działalności jednostki kontrolowanej w zakresie zgodności z prawem, a w szczególności konkretne nieprawidłowości, z uwzględnieniem ich przyczyn i skutków oraz wskazaniem osób odpowiedzialnych za ich powstanie, 8) informację o sporządzeniu załączników do protokołu oraz ich wyszczególnienie, 9) informację o powiadomieniu kierownika jednostki kontrolowanej o prawie odmowy podpisania protokołu i złożenia w ciągu 3 dni od daty jego otrzymania pisemnych wyjaśnień co do przyczyny tej odmowy, 10) dane o liczbie egzemplarzy sporządzonego protokołu, 11) datę i miejsce podpisania protokołu, 12) podpis inspektora przeprowadzającego kontrolę oraz kierownika jednostki kontrolowanej oraz skarbnika (głównego księgowego) lub ich zastępców na każdej stronie protokołu.

W protokole kontroli należy opisywać powstałe w trakcie kontroli ustalenia w sposób zwięzły i przejrzysty, zgodnie z kolejnością określoną w programie kontroli, zawierając opis stanu faktycznego w tym wykrytych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych. Protokół kontroli stanowi bowiem dokument potwierdzający wykonane przez inspektora czynności kontrolnych, a zawarte są w nim wnioski oraz ustalenia dotyczą zgodności z prawem (bądź nie) prowadzonej gospodarki finansowej kontrolowanej jednostki.

Ustawodawca dopuszcza w art. 9 ust. 1a u.r.i.o. możliwość odmowy podpisania protokołu przez kierownika jednostki kontrolowanej lub jego zastępcę, jednakże osoba odmawiająca złożenia podpisu musi w terminie 3 dni od daty otrzymania protokołu złożyć pisemne wyjaśnienie co do przyczyn tej odmowy. Uprawnienie takie przysługuje również skarbnikowi (głównemu księgowemu) lub jego zastępcy.

Podstawą odmowy podpisania protokołu może być: po pierwsze, kwestionowanie przedstawionej w protokole prawidłowości ustalenia stanu faktycznego badanej jednostki, po wtóre kwestionowanie dokonanej przez inspektora w protokole oceny dotyczącej zgodności z prawem działań kontrolowanej jednostki. Ponadto przesłanki odmowy podpisania protokołu mogą być formalnie nieznane. Wniosek taki należy wysnuć w przypadku nieskorzystania przez osobę odmawiającą podpisania z prawa do złożenia pisemnych wyjaśnień. Wówczas odmowa powinna być potraktowana jako swoisty akt demonstracji ogólnego sprzeciwu wobec ustaleń kontroli. Stwierdzenie, że podstawą odmowy podpisania protokołu był jeden z wymienionych powodów, powinno wynikać z pisemnych wyjaśnień złożonych w związku z odmową.

Każdorazową odmowę podpisania protokołu inspektor musi odnotować w protokole. Podkreślić należy, że na mocy art. 9 ust. 1c u.r.i.o. odmowa podpisu (kierownika kontrolowanej jednostki, jego zastępcy, czy też skarbnika lub jego zastępcy) nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez inspektora i realizacji ustaleń kontroli[1065].

Podzielić należy pogląd S. Srockiego, że dalsza realizacja ustaleń kontroli na podstawie protokołu objętego odmową podpisania, a więc przygotowanie oraz wystosowanie wystąpienia pokontrolnego i ewentualnie pism do innych właściwych podmiotów nie zawsze będzie działaniem prawidłowym. Bowiem należy mieć na uwadze sytuację, w której pisemne wyjaśnienia osoby odmawiającej podpisania wskażą jako podstawę odmowy ustalenie w protokole stanu faktycznego niezgodnie z rzeczywistością. Jeśli wnioski sformułowane w protokole przez inspektora mają swoje umocowanie w błędnie ustalonym stanie faktycznym, to realizacja ustaleń kontroli na podstawie takiego protokołu nie jest możliwa. Wówczas, niezbędnym może być przeprowadzenie dodatkowych czynności kontrolnych weryfikujących ustalenia protokołu. Wykonanie dodatkowych czynności kontrolnych wydaje się konieczne w sytuacji, gdy do złożonych przez osobę odmawiającą podpisania protokołu wyjaśnień nie zostaną dołączone dokumenty potwierdzające nieprawdziwość danych zawartych w protokole kontroli. Natomiast w odniesieniu do zarzutów nieprawidłowej oceny zgodności z prawem stanu faktycznego opisanego w protokole, czy braku pisemnych wyjaśnień od osoby odmawiającej podpisania, dalsza realizacja ustaleń zawartych w protokole nie budzi wątpliwości[1066].

Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.r.i.o. na podstawie uzyskanych wyników kontroli izba kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, wskazując źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. Wystąpienie pokontrolne przekazuje się kontrolowanej jednostce nie później niż w terminie 60 dni od dnia podpisania protokołu kontroli.

Wystąpienie pokontrolne jako zawierające jedynie ustalenia dotyczące określonego stanu faktycznego oraz wnioski zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych powodujące obowiązek kontrolowanej jednostki zawiadomienia izby o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania, nie stanowi rozstrzygnięcia nadzorczego izby, podlegającego

[1065] P. Szustakiewicz, Organizacja i kompetencje Regionalnych izb obrachunkowych, Prawo i Środowisko 2010, nr 1, s. 123.
[1066] S. Srocki, Komentarz do art. 8 u.r.i.o…, s. 275-276.

zaskarżeniu do sądu administracyjnego, gdyż nie rozstrzyga o nieważności konkretnej uchwały organu j.s.t. czy też o wydaniu tej uchwały z naruszeniem prawa[1067].

Kontrolowana jednostka jest zobowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić izbę o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie[1068]. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych może być tylko, stosownie do art. 9 ust. 4 u.r.i.o., zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przypadek błędnej wykładni prawa polega na mylnym rozumieniu treści lub znaczenia przepisu prawnego, zaś niewłaściwe zastosowanie normy prawnej polegać może na wadliwym wyborze normy prawnej lub nieprawidłowej jej subsumcji, tj. błędnym identyfikowaniem ustalonego stanu faktycznego z określonym przepisem prawnym i tym samym nieadekwatnym określeniem skutków prawnych wynikających z tego przepisu[1069].

Jak słusznie zauważa L. Morawski, wskazówki co do prawidłowego sformułowania zarzutu błędnej wykładni przepisów prawa podmiot kontrolowany odnajdzie w tezach orzecznictwa SN wydanych na tle przepisów k.p.c. określających podstawę wniesienia skargi kasacyjnej, Zgodnie z przyjętą linią orzeczniczą w celu sformułowania zarzutu: „1) należy podać przepis, którego dotyczy zarzut błędnej wykładni, jak wynika z orzecznictwa SN, blankietowe powołanie się na naruszenie prawa materialnego poprzez błędną jego wykładnię nie jest wystarczające dla uznania wnoszonych zarzutów jako kwestionujących prawidłowość wykładni; 2) należy podać, na czym polega błędna wykładnia, a w szczególności jakie

[1067] Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2017 r., ,II GSK 7/17, LEX nr 2226703; Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2016 r., II GSK 1174/16, LEX nr 2065177; Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 25 października 2010 r., I SA/Kr 1435/10, LEX nr 762729; Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2009 r., I SA/Po 583/09, LEX nr 624269; Postanowienie NSA w Krakowie z dnia 31 stycznia 1994 r., SA/Kr 132/94, LEX nr 24531; Postanowienie NSA w Gdańsku z dnia 4 września 1998 r., I SA/Gd 1106/98, FK 1999, nr 2, s. 63.

[1068] R. P. Krawczyk, Regionalne izby obrachunkowe stan obecny i perspektywy, FK 1998, nr 1, s. 6.

[1069] Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 8 października 2014 r., KI-412/276/14, LEX nr 1729271; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 26 lutego 2014 r., KI-412/85/14, NZS 2014, nr 3 s. 52; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 4 lipca 2012 r., 13/23/2012, NZS 2012, nr 4, s. 55; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2012 r. KI-412/179/12, LEX nr 1727683; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2010 r., 43/2010, LEX nr 1725268 ; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 7 czerwca 2006 r., XIV/32/06, LEX nr 1724746.

dyrektywy wykładni ona narusza; 3) należy wskazać, jaka jest prawidłowa wykładnia i w oparciu o jakie dyrektywy i argumenty podnoszący zarzut ją ustalił"[1070].

Z przyjętej linii orzeczniczej SN wynika, że prawidłowe sformułowanie przez badaną jednostkę zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, tj. tak, aby można było na ich podstawie ustalić podstawy zarzutu błędnej wykładni, nie jest kwestią prostą. Zastrzeżenia składane w formie ogólnego zakwestionowania wykładni (a często po prostu tylko jej skutku jako niewygodnego dla kontrolowanej jednostki) nie powinny być rozpatrywane przez kolegium rio[1071].

Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 8 października 2002 r., IV CKN 1304/00[1072] zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie może mieć postać błędnej subsumcji. Wadliwa subsumcja wyraża się w niezgodności między ustalonym stanem faktycznym a hipotezą zastosowanej normy prawnej, na błędnym przyjęciu czy zaprzeczeniu związku zachodzącego między faktem ustalonym w procesie a normą prawną.

Jak zauważa M.P. Wójcik, przyjmuje się, że naruszenie prawa przez jego niewłaściwe zastosowanie może być również efektem oparcia się na normie prawnej nieistniejącej lub przyjęcia, że nie istnieje norma obowiązująca (tzw. pogwałcenie prawa w ścisłym znaczeniu). Można jednak spotkać pogląd traktujący tę ostatnią wadliwość jako naruszenie prawa przez jego błędną wykładnię[1073].

Reasumując stwierdzić należy, że ustawodawca w u.r.i.o. rozgranicza wyraźnie dwie funkcje: nadzoru i kontroli. Dla każdej z funkcji przewidział również odrębne formy i środki działania. Podzielić należy pogląd S. Srockiego, że skierowanie do podlegającej kontroli jednostki wystąpienia pokontrolnego jest elementem działania przynależnego funkcji kontroli. Tego rodzaju czynność obliguje organ j.s.t. ażeby ten zawiadomił organ kontroli, w tym przypadku rio w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub o przyczynie ich niewykonania. Na podstawie tak sformułowanego stwierdzenia dochodzimy do ogólniejszej konstatacji, że przy tak ukształtowanej relacji kontrolujący - kontrolowany nie ma w niej elementów funkcji nadzoru, a tym samym nie może istnieć prawna możliwość bezpośredniego ingerowania w działalność jednostki podlegającej kontroli poprzez podejmowanie działań o władczym charakterze[1074].

[1070] L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 242-243.
[1071] S. Srocki, Komentarz do art. 8 u.r.i.o…, s. 282.
[1072] LEX nr 78813.
[1073] M. P. Wójcik, [w:] A. Jakubecki (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 544-545.
[1074] S. Srocki, Komentarz do art. 8 u.r.i.o…, s. 284.

6.5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli dokonywanej przez regionalne izby obrachunkowe

Podstawowe akty normatywne, które regulują zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego (tj. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustrojowe ustawy samorządowe), wprost przyznają rio prawo do kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. akie uprawnienie wynika z art. 62 u.s.g. oraz w art. 64 ust.1 u.s.p., nie ma go natomiast w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa ani też w Konstytucji RP. Jednakże wszystkie wymienione źródła prawa, z art.171 Konstytucji RP na czele, statuują rio jako organ nadzoru nad działalnością j.s.t. w sprawach finansowych. Ponieważ immanentnym aspektem nadzoru jest kontrola, należy wnioskować, że wszystkie wymienione podstawowe źródła prawa o ustroju samorządu terytorialnego dają podstawę do prowadzenia przez rio kontroli gospodarki finansowej j.s.t. Podstawą ustawową do kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego przez izby jest art. 5 w związku z art.1 ust.2 u.r.i.o., w brzmieniu nadanym jej nowelą z dnia 18 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[1075]. Wymienione przepisy określają jednocześnie zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz kryteria kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, wykonywanej przez izby.

Zakres podmiotowy kontroli rio ustalony został szeroko i obejmuje liczny krąg podmiotów[1076]. Do grupy podmiotów podlegających kontroli izb jako państwowych organów kontroli w zakresie gospodarki finansowej należy zaliczyć: jednostki samorządu terytorialnego; związki metropolitalne; związki międzygminne; stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów; związki powiatów; związki powiatowo-gminne; stowarzyszenia powiatów; samorządowe jednostki organizacyjne, w tym samorządowe osoby prawne; a także inne podmioty, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W każdym z tych podmiotów izba może przeprowadzać czynności kontrolne prowadzone w formie kontroli kompleksowych obejmujących całą gospodarkę finansową jednostki samorządowej (polega ona na badaniu zgodności z prawem operacji gospodarczych podejmowanych w celu realizacji dochodów i wykonywania zadań budżetowych, badaniu

[1075] Dz.U. nr 160, poz. 1062.
[1076] J. Mieszkowski, Uprawnienia nadzorcze i kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządu terytorialnego, ST 1993, nr 1-2, s. 57.

ewidencji księgowej oraz sprawozdań finansowych z dokumentami), problemowych obejmujących wybrane zagadnienia w jednej lub kilku jednostkach kontrolowanych (np. udzielanie zamówień publicznych, prawidłowość rozliczeń dotacji, realizacja dochodów pochodzących z podatków i opłat), doraźnych podejmowanych w razie potrzeby najczęściej na wniosek organów j.s.t., posłów, senatorów, prokuraturę, wojewodów lub NIK oraz inne organy publiczne. Ponadto Prezes rio może zarządzić również w ramach oddzielnej kontroli kontrolę realizacji wniosków pokontrolnych tzw. kontrolę sprawdzającą[1077]. Kontrola sprawdzająca jest zawsze następstwem wcześniej przeprowadzonych w określonej jednostce czynności kontrolnych, w wyniku których wydano wystąpienie pokontrolne zawierające wnioski do usunięcia nieprawidłowości. Zadania rio z zakresu kontroli wykonuje Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej, który przeprowadza kontrole, opracowuje projekt planu kontroli oraz sprawozdanie z działalności kontrolnej. Podstawą działania Wydziału jest roczny plan kontroli uchwalany przez Kolegium Izby. Wydział realizuje zadania określone w przepisach u.r.i.o., aktach wykonawczych do tej ustawy oraz innych przepisach prawa.

Do zakresu działania Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej należy w szczególności: 1) przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności, 2) prowadzenie dokumentacji związanej z prowadzonymi kontrolami, 3) przygotowanie projektu ramowego planu pracy izby w zakresie działania wydziału wraz z planem kontroli, 4) opracowanie sprawozdania z wykonania rocznego planu pracy izby w zakresie działania wydziału w tym planu kontroli, 5) przygotowanie tez a także zagadnień do planowanych kontroli oraz wytycznych do ich przeprowadzenia, 6) opracowanie projektów wystąpień pokontrolnych w oparciu o wyniki kontroli, w których należy wskazać źródła oraz przyczyny nieprawidłowości, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia działalności danej jednostki, 7) przekazywanie jednostce kontrolowanej wystąpień pokontrolnych po ich uprzednim podpisaniu przez Prezesa Izby, 8) dokonywanie w oparciu o informacje o wykonaniu wniosków pokontrolnych analizy ich wykonania pod względem kompletności i zgodności z wydanymi wnioskami oraz sprawowanie nadzoru nad terminowością ich wykonania, 9) przygotowanie projektów zawiadomień

[1077] M. Batkiewicz, D. Melerowicz, Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych w 2007 r., FK 2009, nr. 1-2, s. 108.

o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz wniosków o ukaranie z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych wynikających z ustaleń kontroli, 10) współpraca przy przygotowaniu raportów, o których mowa w art. 10a ust. 1 u.r.i.o. (raport o stanie gospodarki finansowej), 11) wykonywanie innych zadań wynikających z odrębnych przepisów lub uchwał Kolegium.

Podkreślić należy, że zakres przedmiotowy kontroli rio obejmuje gospodarkę finansową w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne wyżej wymienionych podmiotów.

Pojęcie gospodarki finansowej nie jest zdefiniowane w języku prawnym, stało się natomiast przedmiotem dyskusji doktrynalnej. Zdaniem M. Wojarskiej oraz R. Koszyk - Białobrzeskiej gospodarka finansowa j.s.t. to ogół czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych, podejmowanych przez władze, organy i upoważnione jednostki organizacyjne gmin, powiatów oraz województw[1078]. Istotnym elementem gospodarki finansowej podmiotów sektora publicznego jest też sprawowanie kontroli zarządczej nad wskazanymi procesami dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68-71 u.f.p.).Weryfikując zakres gospodarki finansowej j.s.t. zagadnień wskazać należy że w zakresie tego zagadnienia wskazać należy: 1) dochody j.s.t. w tym dochody własne, dotacje ogółem, subwencje ogólne, środki na finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów unijnych 2) wydatki j.s.t. w tym: wydatki ogółem, wydatki j.s.t. na finansowanie oraz współfinansowanie programów i projektów unijnych, 3) wynik budżetów j.s.t., 4) finansowanie, 5) zadłużanie j.s.t.[1079].

Podstawą prawną gospodarki finansowej j.s.t. jest uchwała budżetowa. Budżet j.s.t. określa dochody i wydatki oraz przychody i rozchody tej jednostki, uchwalany jest na rok budżetowy zaczynający się z dniem 1 stycznia, a kończący 31 grudnia danego roku. Z punktu widzenia gospodarki finansowej można wyróżnić cztery rodzaje j.s.t.: gminę, miasto na prawach powiatu, powiat i województwo. Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.s.p. miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Miasto na prawach powiatu sporządza jeden budżet, ale w uchwale budżetowej określana jest odrębnie część dotycząca budżetu gminy oraz część odnosząca się do budżetu powiatu.

[1078] M. Wojarska, R. Koszyk-Białobrzeska, Gospodarka finansowa gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Polityka Gospodarcza SGH, Warszawa 2007, s. 337-354.
[1079] Zob. M. Błażej (red.) Sprawozdanie GUS, Gospodarka jednostek samorządu terytorialnego 2016, Warszawa 2017.

Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje nowa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1080], która zastąpiła dotychczasową ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[1081] Nowa u.f.p. usystematyzowała przepisy dotyczące uchwały budżetowej j.s.t, wskazując, że składa się ona z budżetu j.s.t. oraz załączników[1082].

Ustawodawca wprowadził również elementy długookresowej perspektywy prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. poprzez obowiązek opracowania wieloletniej prognozy finansowej WPF, która opracowywana jest na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat[1083]. Umożliwia to, opracowanie przez ministra właściwego ds. finansów czteroletniej strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. W wykazie przedsięwzięć wieloletnich, j.s.t. ujmują wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków unijnych oraz umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym. Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszły w życie szczególne zasady rachunkowości w układzie zadaniowym j.s.t. (art. 40 ust. 3 pkt 2, art. 41 ust. 4 oraz art. 142 pkt 11 u.f.p.) oraz regulacje dotyczące sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym (art. 174 pkt 2 u.f.p.), a także sprawowania nadzoru i kontroli przez dysponentów części budżetowych w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów (art. 175 ust. 1, pkt 4 u.f.p.).

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[1084] są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. W rozumieniu ustawy dochodami własnymi j.s.t. są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych[1085]. Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być: 1) środki

[1080] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077.
[1081] Dz. U. nr 249, poz. 2104, ze zm.
[1082] Zgodnie z art. 214 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się: zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu j.s.t., plan dochodów rachunku dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz.1457) plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych.
[1083] Nie krócej jednak niż na okres na jaki przyjęto limity wydatków, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.
[1084] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1530.
[1085] Źródła dochodów wlanych poszczególnych jednostek samorządowych określają art. 4, art. 5 i art. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządowych. Na podstawie danych statystycznych wskazać należy że w 2015 r. źródłami dochodów własnych gmin były: wpływy z podatków: od nieruchomości; rolnego; leśnego; od środków transportowych; dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej; od spadków i darowizn; od czynności cywilnoprawnych; wpływy z opłat: skarbowej; targowej; miejscowej, uzdrowiskowej

pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej; 3) inne środki określone w odrębnych przepisach.

Subwencja ogólna jest ustawowo określonym świadczeniem pieniężnym Skarbu Państwa na rzecz poszczególnych jednostek samorządowych. Subwencja ogólna składa się z części: 1) oświatowej przyznawanej, m.in. na utrzymanie publicznych szkół oraz na dokształcanie i odprawy dla nauczycieli; w przypadku gmin - publicznych szkół podstawowych i gimnazjów[1086]; w przypadku powiatów - szkół ponadpodstawowych, szkolnictwa specjalnego oraz placówek całodobowego pobytu uczniów (bursy, internaty); w przypadku województw szkół ponadpodstawowych i specjalnych o zasięgu regionalnym lub wojewódzkim, ośrodków metodycznych, kolegiów nauczycielskich, placówek dokształcania i doskonalenia nauczycieli, bibliotek publicznych; 2) wyrównawczej finansującej świadczenia z pomocy społecznej oraz zmniejszającej dysproporcje poziomu dochodów gmin, powiatów, województw; równoważącej przyznawanej: gminom w związku z przekazaniem dodatkowych zadań z zakresu pomocy społecznej (np. dodatki mieszkaniowe); powiatom na realizację zadań z zakresu pomocy

---

i od posiadania psów; eksploatacyjnej (w części określonej oddzielnymi przepisami); innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów; dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych; dochody z majątku gminy; spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów. Równolegle do odpowiednich udziałów w podatku PIT i CIT, źródłami dochodów własnych powiatu były: wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów; dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych; dochody z majątku powiatu; spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów. Równolegle do odpowiednich udziałów w podatku PIT i CIT, źródłami dochodów własnych województwa były: dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych; dochody z majątku województwa; spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

[1086] Które w wyniku reformy szkolnictwa są wygaszane. Rok szkolny 2018-2019 zakończy ich byt, bowiem młodzież klas III gimnazjum jest ostatnim rocznikiem uczniów kończących gimnazja. W roku 2016 nie było już naborów do gimnazjum, dzieci kończące klasy VI szkoły podstawowej rozpoczynały naukę w klasie VII – ośmioklasowej szkoły podstawowej.

społecznej oraz w związku ze zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych; 3) regionalnej przyznawanej na uzupełnienie dochodów województw o niższej wydajności fiskalnej, ze względu na różnice potencjału gospodarczego; rekompensującej dochody utracone przez gminy. Od 2005 roku ta część wyrównuje ubytki dochodów w związku z wprowadzeniem zwolnień z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na podstawie zmienionego zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych[1087].

Największą część subwencji ogólnej stanowi część oświatowa, która przeznaczana jest na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[1088], (która wraz z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe[1089] reguluje system nauczania), w szczególności na zadania związane z prowadzeniem szkół i placówek, jak również na dotowanie szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż j.s.t. oraz przez osoby fizyczne.

Subwencja ogólna z budżetu państwa zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o dochodach j.s.t. stanowi konieczny element systemu dochodów j.s.t. Z jednej strony jest ona źródłem dochodów samorządu terytorialnego określonym ustawowo, z drugiej stronem jest to prawem określone świadczenie pieniężne Skarbu Państwa na rzecz samorządu terytorialnego[1090].

Dotacje celowe to są to, po pierwsze środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie: 1) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami; 2) ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż j.s.t., 3) bieżących zadań własnych j.s.t., 4) zadań agencji wykonawczych, 5) zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, 6) kosztów realizacji inwestycji. Po wtóre dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Po trzecie dotacjami celowymi są także środki przeznaczone na: 1) realizację pewnych programów finansowanych, wydatkowane przez podmioty realizujące te programy, inne niż państwowe jednostki budżetowe; 2) realizację projektów pomocy technicznej finansowanych z udziałem środków europejskich i innych

[1087] Na podstawie sprawozdania GUS, Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2015, Warszawa 2016.
[1088] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1457.
[1089] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 996.
[1090] A. Franczak, Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego, [w:] M. Stych (red.), Samorząd terytorialny. Zasady-Finanse-Marketing, Częstochowa -Tychy 2013, s. 106.

środków, 3) finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez j.s.t. oraz inne podmioty, ze środków przekazywanych przez jednostki, 4) współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich[1091].

Zgodnie z art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego j.s.t mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym oraz na dofinansowanie zadań własnych: z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych; związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej; związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego; realizowanych w celu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej i przekazanych j.s.t. na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej[1092], związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych; w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych; o których mowa w odrębnych przepisach – na zasadach w nich określonych. Zgodnie z art. 42 ust. 3 i 4, przytoczonej ustawy, dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków j.s.t. na realizację danego zadania, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Przy czym, jeżeli jednostka samorządowa, która otrzymała tę dotację nie przeznaczyła w danym roku budżetowym na realizację zadania objętego dofinansowaniem, środków własnych w wysokości co najmniej 50% planowanych wydatków na jego realizację, jest obowiązana zwrócić kwotę dotacji w wysokości ustalonej jako różnica między kwotą otrzymanej dotacji a wysokością wydatków poniesionych ze środków własnych.

W przypadku realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, j.s.t. otrzymuje od tych organów dotacje celowe

[1091] Dotacje ogółem obejmują dotacje celowe, dotacje §§ 200 i 620 oraz dotacje §§ 205 i 625.Wskazać należy, że Dotacje §§ 200 i 620 to dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy o dochodach j.s.t., lub płatności w ramach budżetu środków europejskich[1091], z wyłączeniem dochodów klasyfikowanych w §§ 205 i 625.
Dotacje §§ 205 i 625 , które wprowadzono od 2015 r., to dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy o dochodach j.s.t., lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Paragrafy te dotyczą dotacji i płatności otrzymywanych przez j.s.t., które występują w charakterze beneficjenta tylko w zakresie programów realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020.
[1092] Dz. U. nr 79, poz. 363, ze zm.

w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia (art. 45 ustawy o dochodach j.s.t.). Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań (art. 49 ustawy o dochodach j.s.t.).

Zgodnie z art. 43 ustawy o dochodach j.s.t. jednostki samorządowe mogą otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury, natomiast zgodnie z art. 51 tejże ustawy z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządowym dotacje celowe na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z usuwaniem skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz usuwaniem skutków innych klęsk żywiołowych. Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych j.s.t., na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od nich dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia[1093]. Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący danej j.s.t., która udziela dotacji. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania dotacji na realizację zadań przez jednostki samorządowe określają zawarte porozumienia.

Dotacje celowe z budżetu państwa charakteryzują się tym, że są przyznawane na ściśle określone zadania i podlegają zwrotowi, jeżeli zadanie na które przeznaczona jest dotacja nie zostanie wykonane. Cechą charakterystyczną dotacji jest jej wysoka skuteczność, która przejawia się w tym że otrzymane środki finansowe z budżetu państwa są przyznawane na ściśle określone z góry zadania, co uniemożliwia ich wydatkowanie na inne cele lub finansowanie działalności operacyjnej. Wysokość dotacji corocznie ustala się w państwowej ustawie budżetowej, co oznacza, że poziom transferów w formie dotacji zależy od możliwości dochodowych budżetu państwa. Organ przydzielający dotację ma prawo dokonywania kontroli jej wydatkowania[1094].

Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, są kategorią finansową środków publicznych pozostających w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego. Służą one sfinansowaniu realizacji zadań publicznych j.s.t. oraz na wykonywaniu innych operacji finansowych, tj. zarzadzanie środkami, finansowanie potrzeb pożyczkowych i zarządzanie długiem publicznym. Art. 167 ust. 2 u.f.p. , stanowi, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, mogą służyć wyłącznie sfinansowaniu zadań publicznych tej jednostki, wynikających z przepisów prawa. Nie zalicza się do wydatków jednostek samorządu terytorialnego środków przeznaczonych na spłatę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

[1093] Z zastrzeżeniem: o ile odrębne przepisy, niż ujęte w ustawie o dochodach samorządów, nie stanowią inaczej.
[1094] A. Franczak, Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego…, s. 109.

Wydatki budżetu jednostki samorządowej przybierać mogą formę: wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych. Wydatkami bieżącymi są: dotacje, wynagrodzenia a także pochodne od wynagrodzeń, inne świadczenia na rzecz osób fizycznych (tj. zasiłki i zapomogi), zakupy towarów i usług oraz wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i obsługiwanych przez nie organów. Natomiast wydatki majątkowe budżetu obejmują z kolei tzw. wydatki inwestycyjne (w tym zakupy inwestycyjne) jednostek budżetowych, dotacje celowe przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji konkretnych inwestycji oraz wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Podstawą do dokonywania wydatków jest plan wydatków, który wynika z uchwały budżetowej, a którego pozycje stanowią nieprzekraczalny limit. Limity budżetu na wydatki mają, co do zasady charakter limitów rocznych. Wyjątek od powyższego stanowi możliwość uchwalenia limitów na wydatki wieloletnie oraz tzw. wydatki niewygasające. Wydatki powinny być dokonywane na określonych w ustawie o finansach publicznych zasadach. Jeżeli zasady limitowe zostaną naruszone, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności są wynikiem wyroków sądowych lub ugody, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel – po odpowiedniej zmianie dokonanej w planie wydatków[1095].

Zakres przedmiotowy kontroli gospodarki finansowej rio w samorządzie terytorialnym obejmuje ponadto prawidłowość rozliczania zobowiązań podatkowych i udzielania zamówień publicznych.

Zobowiązania podatkowe to ogólne obowiązki podatkowe które muszą być skonkretyzowane i odniesione odpowiedniego do indywidualnie oznaczonego podmiotu zobowiązanego do uiszczenia podatku. Należy zatem ustalić jaka osoba fizyczna lub osoba prawna ma podatek zapłacić, w jakiej wysokości, w jakim terminie, na rzecz jakiego organu podatkowego. W wyniku tej konkretyzacji dochodzi do konstrukcji prawnej zobowiązania podatkowego, świadczenia które ma charakter konkretny i indywidualny[1096].

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa[1097] zobowiązaniem podatkowym jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie

[1095] M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, Finanse samorządu terytorialnego, Kraków 2002, s. 75-76, także: E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, Finanse publiczne w Polsce, Warszawa-Rzeszów 2006, s. 591-592, 625-628, 596-602.
[1096] A. Borodo, Zobowiązanie podatkowe, [w:] A. Borodo, Słownik finansów samorządu terytorialnego, Toruń 2015, s. 289.
[1097] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 800.

podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego.

U podstaw wyróżnienia kontroli zobowiązań podatkowych leżało to, że kontrola podatków jest nieodłączną częścią kontroli gospodarki finansowej podmiotów samorządowych i nie powinno się jej domniemywać na podstawie Ordynacji podatkowej[1098] Uzasadnienie to nie jest przekonywające, przede wszystkim z uwagi na istnienie szeregu innych dziedzin także ważnych dla gospodarki finansowej podmiotów kontrolowanych, które - przy zastosowaniu takiej argumentacji - można byłoby wymienić jako przedmiot kontroli. Prezentowane wyróżnienie może mieć zastosowanie jedynie w odniesieniu do samorządu gminnego, ponieważ na rzecz powiatów i województw samorządowych nie dokonuje się płatności zobowiązań podatkowych.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., o dochodach j.s.t. wymienia wyłącznie podatki i opłaty stanowiące dochód budżetu gmin, natomiast w kwestii zasad ich ustalania i pobierania odsyła do odrębnych ustaw. Z uwagi na różnorodność podatki[1099] i opłaty[1100] samorządowe posiadają niejednolity i niespójny system podstaw prawnych[1101]. W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznej definicji podatków lokalnych. Wskazać można jedynie kryteria na podstawie na podstawie których pewne podatki uznaje się za lokalne, np. kryterium kompetencji organów samorządowych w zakresie ustalenia elementów konstrukcji podatków (stawek, zwolnień, ulg podatkowych), kryterium budżetu do którego podatki wpływają (organy j.s.t. mają wyłączność na korzystanie z całości wpływów pochodzących z danego podatku), kryterium związku z zadaniami w władz j.s.t., lub kryterium związku ze środowiskiem oraz stosunkami lokalnymi[1102]. Obok podatków lokalnych na szczeblu samorządowym występują opłaty lokalne typu publicznoprawnego, różniące się od opłat prywatnoprawnych ty, że stawki ustalane są tu jednostronną decyzją władzy publicznej, tzn. albo centralnie i jednolicie przez państwo, albo z mocy uchwał organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego i wtedy mogą kształtować się różnie na poszczególnych terenach[1103].

[1098] Zob. Uzasadnienie do zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Sejm III kadencji druk nr 650 z dnia 30 września 1998 r., Zmiana dotycząca art. 5 w zakresie kontroli zobowiązań podatkowych weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.
[1099] Leśny, rolny, od nieruchomości, od środków transportowych, karta podatkowa.
[1100] Opłata targowa, miejscowa, uzdrowiskowa, skarbowa, za posiadane psa, czy opłata eksploatacyjna.
[1101] E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Finanse lokalne po alokacji, Warszawa 2007, s. 114.
[1102] M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 110.
[1103] Cz. Rudzka- Lorentz, H. Sochacka – Krysiak, Samorządowe dochody własne [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym, Warszawa 2008, s. 155.

Drugi z wyróżnionych obszarów kontrolnych - udzielanie zamówień publicznych należy wiązać z regulacją zawartą w art. 1 ust. 2 u.r.i.o., zawierającą zwrot, że izby "dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych".

Znaczenie tej regulacji doniosłe stało się w chwili uchwalenia ustawy nieobowiązującej już ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[1104], która ujęła w ramy prawne nieregulowaną dotychczas kwestię wyłaniania wykonawców dostaw, robót budowlanych a także usług na rzecz między innymi samorządu terytorialnego[1105].

Zgodnie z art. 2 pkt 13 aktu normatywnego obecnie regulującego proces udzielania zamówień publicznych tj. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo zamówień publicznych[1106] przez zamówienie publiczne rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Ustawodawca w art. 4 u.p.z.p. przedstawia wyłączenia w zakresie stosowania u.p.z.p., zgodne z art. 4 ust. 8 u.p.z.p., ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro netto[1107]. Brak obowiązku stosowania u.p.z.p. przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości niższej niż wskazana w art. 4 ust. 8 u.p.z.p. nie oznacza, że określone dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być nabywane przez zamawiających dowolnie, bez obowiązku przestrzegania określonych zasad lub procedur. Przede wszystkim podkreślić trzeba, że wszystkie odpłatne umowy których przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane zawierane pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, zawsze będą zamówieniem publicznym, choćby nie stosowano do nich procedury zamówień publicznych (art. 2 pkt. 13 u.p.z.p.)[1108]. Co potwierdza liczne w tym zakresie orzecznictwo sądowe[1109].

[1104]Dz.U.nr 76, poz. 344.

[1105] S. Srocki, Komentarz do art. 5 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 242-243.

[1106] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1986.

[1107] Wartość 30000 euro przelicza się na podstawie wydawanego co 2 lata rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. W obecnym stanie prawnym na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych Prezes Rady Ministrów wydał w dniu 29 grudnia 2017 r. rozporządzenie w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2477). Od dnia 01 stycznia 2018 r. średni kurs złotego w stosunku do € stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosi 4,3117 zł. W związku z powyższym do postępowań o zamówienie publiczne ogłoszonych od dnia 01 stycznia 2018 r. obowiązek stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych powstaje, gdy wartość udzielanego zamówienia przekracza kwotę 30.000 euro netto, co przy uwzględnieniu nowego kursu oznacza, że wskazanej ustawy nie stosujemy do zamówień, których wartość nie przekracza 129.351,00 zł netto.

[1108] L. Piotr-Krajecka, Udzielanie zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp w świetle orzecznictwa TSUE, Zamawiający 2018, nr 30, s. 68.

[1109] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2018 r., V ACa 1278/17, LEX 2528155; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2018 r., V ACa 1439/17, LEX nr 2527294 ; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 maja 2018 r., I AGa 129/18, LEX nr 2533678; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2018 r, I SA/Kr 15/18, LEX nr 2495833; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października

Podkreślić należy, że w przypadku gdy gmina wykonuje swoje zadania publiczne przy pomocy własnej jednostki organizacyjnej (komunalny zakład budżetowy), mamy do czynienia z samodzielnym wykonywaniem zadań przez gminę, tj. w imieniu i na rachunek gminy jako osoby prawnej. W takim przypadku, w świetle definicji zamówienia publicznego, rozumianego jako odpłatna umowa cywilnoprawna zawierana pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, przy powierzeniu zadań publicznych własnej jednostce organizacyjnej nie dochodzi w ogóle do udzielenia zamówienia publicznego, gdyż odbywa się ono bez powstania zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym. Takie powierzenie mieści się w sferze władztwa wewnętrznego gminy, która samodzielnie decyduje o sposobie wykonywania zadań własnych. W takim przypadku mamy do czynienia z rozstrzygnięciem wewnątrzorganizacyjnym. Podobnie należy kwalifikować powierzenie zadań publicznych spółce prawa handlowego, powołanej przez gminę w celu wykonywania tych zadań. Powierzenie takie również nie stanowi udzielenia zamówienia publicznego w rozumieniu u.p.z.p[1110].

Podkreślenia przy tym wymaga, że poprzez użycie spójnika "i" w art. 1 ust 2 u.r.i.o[1111] ustawodawca wyłączył z pojęcia gospodarki finansowej proces udzielania zamówień publicznych. Takie rozróżnienie w obecnym stanie prawnym nie ma już normatywnego znaczenia, bowiem od 1999 r., czyli od wejścia w życie nieobowiązującej już ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[1112] na mocy art. 28 ust. 4[1113] tejże ustawy obowiązuje jedna z podstawowych zasad gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych, według której podmioty sektora finansów dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, bowiem kolejne ustawy o finansach publicznych powtarzają tę zasadę, czyniąc z zamówień publicznych immanentną część gospodarki finansowej w zakresie procesów rozdysponowania środków publicznych[1114]. Jak słusznie zauważa S. Srocki, uwagę zwrócić również należy na to, że przepis art. 1 ust. 2 u.r.i.o. nie współgra z regulacją art. 5 ust. 1 u.r.i.o[1115]. Po pierwsze,

2017 r, III SA/Gd 423/17, LEX nr 2395739, Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 września 2017 r. I OSK 780/17, LEX nr 2399331, Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2017 r. II GSK 2495/15, LEX nr 2364907; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 maja 2016 r. II GSK 15/15, LEX nr 2109033.

[1110] A. K. Modrzejewski, Wybór regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych prowadzonej przez podmiot wewnętrzny, FK 2012, nr 7-8, s. 89-90.

[1111] „Izby dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych".

[1112] Dz.U., nr 155, poz. 1014.

[1113] Art. 28 ust. 4 stanowił że: Jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

[1114] Zob. art. 35 ust. 4 u.f.p z 2005 r., oraz art. 44 ust. 4 obecnie obowiązującej u.f.p.

[1115] Art. 1 ust. 2 u.r.i.o. stanowi że „Izby dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, natomiast art. 5 ust 1 u.r.i.o. „Izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne".

art. 5 ust. 1 u.r.i.o. akcentuje dwie sfery zagadnień, które pozostają w gestii kontrolnej izb obrachunkowych, po drugie zaś, poprzez użycie zwrotu "w tym" zalicza je do elementów gospodarki finansowej. Podzielić należy prezentowany przez autora pogląd, że niezależnie od zasadności szczególnego zaakcentowania w zakresie gospodarki finansowej dwóch obszarów kontroli należy stwierdzić, że także w innych przepisach[1116] ustawodawca wskazał na powinność obejmowania określonych zagadnień zakresem kontroli prowadzonych przez r.i.o. Praktyczne znaczenie tych regulacji uwidacznia się w świetle art. 7 ust. 1, normującym kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządowych[1117].

Podsumowując stwierdzić należy, że uprawnienia rio z tytułu wykonywania kontroli są bardzo duże i zbliżone do uprawnień przyznanych kilku innym organom państwowym takim jak: NIK czy PIH. Zakres zainteresowań kontroli gospodarki finansowej, zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych weryfikowanych przez izby (najczęściej od momentu podjęcia decyzji angażowania środków finansowych, aż do uzyskania efektu końcowego) jest bardzo rozległy, zazwyczaj obejmuje swoim zasięgiem planowanie finansowe i prawidłowość realizacji (wykonanie planu finansowego), realizacji inwestycji samorządowych, inwentaryzację i ochronę majątku j.s.t., poziom zadłużenia i zdolność jego obsługi, zarzadzanie środkami trwałymi, prawidłowość ustalenia i pobierania dochodów budżetowych, prawidłowość dokonywania wydatków budżetowych, poprawność udzielania i rozliczania subwencji i dotacji, a także rozliczanie z jednostkami organizacyjnymi[1118].

6.6. Kryteria dokonywania przez regionalne izby obrachunkowe kontroli gospodarki finansowej

Właściwe prowadzenie procesu kontroli w znacznym stopniu jest zależne od prawidłowego określenia kryteriów kontroli, które są fundamentem całego postępowania kontrolnego a także jego rezultatów. Kryteria bowiem pozwalają wskazać elementy konieczne

[1116] W szczególności: art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o *informatyzacji działalności podmiotów* realizujących zadania publiczne t.j. Dz.U. z 2017r., poz. 570; w jego treści ustawodawca wskazał rio jako organ właściwy w kwestii kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji celowych na dofinasowanie przedsięwzięć z zakresu informatyzacji przez jednostkę samorządową, jej związek, a także przez tworzone albo prowadzone przez j.s.t. osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, oraz art. 30b ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta nauczyciela t.j. Dz.U. z 2018r., poz. 967, w którym ustawodawca stanowi, że rio w trybie określonym w u.r.i.o. dotyczących kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, kontroluje osiągnięcie w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli.
[1117] S. Srocki, Komentarz do art. 5 u.r.i.o…, s. 242-244.
[1118] P. Sołtyk, M. Dąbrowska-Sołtyk, Finanse samorządowe, Warszawa 2016, s. 204.

do zbadania, uprawnienia organu sprawującego kontrolę oraz wyznaczyć praktyczny wymiar samodzielności j.s.t. w zakresie wydatkowania środków publicznych, dlatego powinny być czytelne i jednoznaczne[1119].

Zgodnie z art. 5 u.r.i.o. izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.r.i.o., na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Natomiast kontrola gospodarki finansowej j.s.t. w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Ustawodawca w odniesieniu do realizowanych przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przyznał rio znacznie szersze kompetencje kontrolne niż w przypadku zadań wykonywanych w samorządzie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (zadań własnych). Realizacja zadań własnych finansowanych z własnych środków i wydatki ponoszone z tego tytułu są sprawdzane tylko pod kątem legalności i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

Warto podkreślić, że żadne z przyjętych przez ustawodawcę kryteriów nie ma w u.r.i.o. definicji legalnej, również ramy pojęciowe poszczególnych terminów odnoszących się do kryteriów kontroli nie zostały przez ustawodawcę zdefiniowane.

Rosnące znaczenie kontroli i audytu w sektorze publicznym w Polsce, coraz szersze stosowanie w naszym kraju uznanych międzynarodowych standardów zarówno w kontroli wewnętrznej i audycie wewnętrznym, jak i w kontroli zewnętrznej, a także coraz bardziej intensywne kontakty z UE w kontekście kontroli wykorzystywania funduszy wspólnotowych, zrodziły potrzebę ujednolicenia używanych w Polsce pojęć i terminów dotyczących kontroli i audytu. Pracę nad realizację tego zadania podjęła w 2004 roku NIK. Powołany został zespół, który podjął prace nad określeniem nazw i definicji podstawowych pojęć dotyczących kontroli i audytu. W składzie powołanego zespołu znalazły się osoby które wywodziły się zarówno z komórek kontroli wewnętrznej, audytu wewnętrznego jak również z NIK, co umożliwiło uwzględnienie różnych punktów widzenia oraz wypracowanie wspólnej płaszczyzny terminologicznej (na ile pozwoliła na to norma prawna) dla wszystkich rodzajów aktywności kontrolnej (audyt wewnętrzny, wewnątrzadministracyjna kontrola inspekcyjna oraz kontrola zewnętrzna). Cenny wkład wniosły ponadto konsultacje z Europejskim Trybunałem

[1119] T. Turek, Regionalna izba obrachunkowa jako organ kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej [w:] L. Patrzałek (red.), System finansów samorządu terytorialnego, Poznań-Wrocław 2003, s. 217.

Obrachunkowym. Praca zespołu okazała się bardzo owocna, a jej efektem jest opublikowany w 2005 roku polsko-angielski „Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej”[1120]. Dzięki opublikowanemu „Glosariuszowi” każda z uprawnionych do przeprowadzania kontroli instytucja w tym rio mogą w tożsamy sposób pojmować niezmiernie istotne z punktu widzenia prawidłowości przeprowadzania kontroli pojęcia dotyczące kryteriów jej przeprowadzania.

Legalność – to „zgodność z obowiązującymi w badanym okresie przepisami konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego oraz przepisów wewnętrznych”[1121]. Inspektorzy rio kontrolujący dany podmiot na podstawie kryterium legalności, są uprawnieni do badania przedłożonych przez podmiot kontrolowany dokumentów na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Podstawę kryterium legalności stanowią zatem źródła prawa powszechnie obowiązującego, wskazane w art. 87 Konstytucji RP, jak również niemające tego charakteru akty wewnętrzne podejmowane w ramach kompetencji przez organy podmiotów kontrolowanych, dotyczące zwłaszcza ich organizacji i funkcjonowania (podziału kompetencji, przydzieleniu zadań), a także prowadzenia gospodarki finansowej (w tym w szczególności uchwały i zarządzenia organów j.s.t. w sprawach budżetu)[1122]. Inspektorzy rio badając legalność gospodarki finansowej j.s.t. ustalić powinni, czy dochody i przychody zostały uzyskane z zastosowaniem właściwej procedury, czy wydatki poniesione zostały na cele i w wysokości ustalonej m.in. w uchwale budżetowej oraz czy dokonane zostały zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Poza tym w uzupełnieniu tego katalogu wzorcem przy badaniu legalności mogą być również zawarte umowy, wydane decyzje w sprawach indywidualnych oraz rozstrzygnięcia organów nadzoru administracyjnego.

Ocena legalności określenia w planie wydatków budżetu j.s.t. przeznaczenia środków publicznych na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz innych środków europejskich, jak również wysokości wydatków na te programy, zależy od zachowania zgodności z celem określonym w umowie czy też decyzji o dofinansowaniu projektu oraz od zaplanowania wydatków w kwocie zapewniającej pełne finansowanie projektu w roku budżetowym, czyli również z uwzględnieniem ewentualnego wkładu własnego j.s.t., jako beneficjenta projektu, finansowanego ze środków własnych tej jednostki. Badaniu podlega

[1120] Glosariusz powstał z inicjatywy NIK, ma na celu ujednolicenie aparatu pojęciowego w zakresie kontroli i audytu, w tym kontroli zewnętrznej w oparciu o uznane międzynarodowe standardy. Glosariusz został opublikowany przez NIK- Departament Strategii Lokalnej NIK, Warszawa, lipiec 2005, www.nik.gov.pl
[1121] Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, Warszawa 2005, s. 23.
[1122] S. Srocki, Komentarz do art. 5 u.r.i.o…, s. 245.

też zgodność realizowanego przez j.s.t. projektu, finansowanego z udziałem środków europejskich, z ustawami zawierającymi głównie przepisy prawa materialnego, które regulują poszczególne zadania j.s.t. Z uwagi na okres realizacji wielu projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, który niejednokrotnie wykracza poza rok budżetowy, kontrolą legalności powinna być objęta także kwestia ich zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych, regulującymi ogólne zasady planowania wydatków na programy wieloletnie. Ocena zgodności z prawem przeznaczenia w planie wydatków budżetu j.s.t. środków publicznych, gromadzonych przez jednostki samorządowe z określonego źródła dochodów, na realizację zadań wskazanych w ustawie i wielkości zaplanowanych wydatków na te zadania powinna być dokonana głównie na podstawie przepisów ustawy regulującej zadania wskazane do finansowania z określonego źródła dochodów. Co więcej zaplanowana kwota wydatków na realizację zadań wskazanych w ustawie powinna odpowiadać co najmniej kwocie środków publicznych z określonego źródła dochodów, związanego z tymi zadaniami, która została ujęta w planie dochodów budżetu jednostki samorządowej[1123].

„Zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym" jako samodzielne kryterium kontroli nie zostało sprecyzowane nawet w „Glosariuszu", nie znajdziemy go również w innych aktach prawnych regulujących uprawnienia kontrolne innych organów kontrolujących[1124]. Podzielić należy pogląd prezentowany w doktrynie, że zgodność ze stanem faktycznym musi być rozumiana jako wyznacznik legalności (podstawowego kryterium kontroli rio) w rozumieniu formalnym, w odróżnieniu od legalności merytorycznej polegającej na stosowaniu się do obowiązujących norm prawnych z jednej strony, zaś z drugiej strony „zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym" obejmuje zagadnienia które mieszczą się w zbiorze desygnatów terminu rzetelność[1125]. Oznacza to, że zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym można rozumieć jako wyznacznik rzetelności oraz legalności.

[1123] W. Witalec, Granice prawne wydatków samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych, FK 2010, nr 6, s. 46-47, zob. także: Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2014 r, 56/2014, NZS 2016, nr 1, s. 16; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 18 kwietnia 1996 r, 56/2014, OwSS 1996, nr 4, s. 138; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 26 lutego 2014 r., KI-412/85/14, NZS 2014, nr 3, s. 52; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 19 czerwca 2013 r., 0102-223/13, OwSS 2014, nr 1, s. 117-118; Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2013 r.., 41/2013, Święt.2013/2032 oraz Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2018 r., II GSK 1366/16, LEX nr 2455921; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2018 r., II GSK 1367/16, LEX nr 2462812; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2018 r., II GSK 1368/16, LEX nr 2472317; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2016 r., II GSK 3517/15, LEX nr 2065428; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2014 r., V SA/Wa 1419/14, LEX nr 1562948.

[1124] Zob. art. 203 Konstytucji RP, art. 5 ustawy o NIK, art. 28 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

[1125] A. Gerasimiuk, Nadzór i kontrola sprawowane przez RIO, [w:] C. Kosikowski (red.), J. Salachna (red.), Finanse samorządowe: 580 pytań i odpowiedzi, Warszawa 2012, s. 690; także: M. Komarnicka, Kontrola

Samorząd terytorialny poza zadaniami własnymi kontrolowanymi przez rio na podstawie kryterium legalności i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym realizuje również wiele zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W zakresie kontrolowania tych zadań rio posiada rozszerzony katalog kryteriów kontroli, bowiem może je weryfikować również pod względem rzetelności, celowości i gospodarności.

Przez rzetelność rozumieć należy „wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie, wypełniania zobowiązań zgodnie z ich treścią, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki – w szczególności określonego dla poszczególnych komórek i osób zakresu obowiązków. Dodać należy, że to kryterium odnosi się również do czynności dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności”[1126]. Tak zdefiniowane kryterium rzetelności wymaga ustalenia, czy wszystkie operacje gospodarcze są właściwie udokumentowane, czy dokumenty będące podstawą zapisu w księgach rachunkowych są opisane w sposób umożliwiający identyfikację zrealizowanego zadania, czy stosowne w jednostce zasady rachunkowości zapewniają rzetelne, jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej. Kryterium rzetelności odnosi się również do weryfikacji poprawności postępowania pracowników j.s.t., z uwzględnieniem ich sumienności, staranności i terminowości.

Z kolei gospodarność to „kryterium kontroli/audytu dotyczące zgodności działalności kontrolowanej/audytowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania, tj. oszczędności, wydajności i skuteczności”[1127]. Regionalna izba obrachunkowa w Krakowie w uchwale z dnia 6 listopada 2012 roku, nr KI-412/249/13[1128] stwierdziła, że do rangi zasad obowiązujących w toku wykonywania budżetu podniesiono zasadę efektywności wykorzystania środków publicznych. Efektywny oznacza tyle, co skuteczny, wydajny, dający

finansowa i audyt wewnętrzny w samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych, [w:] W. Miemiec (red.), Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wrocław 2006, s. 289-294.

[1126] Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, Warszawa 2005, s. 36.

[1127] Tamże, s. 17.

Warto zaznaczyć że wg. przyjętych w Glosariuszu definicji: Oszczędność to - minimalizacja kosztów prowadzonych działań, przy zachowaniu wymaganej jakości. Jedno z kryteriów; kontroli wykonania zadań. (Glosariusz, s. 28), Wydajność to - związek pomiędzy produktem (patrz -rezultat), a nakładami zużytymi do jego wytworzenia. Może przybrać formę: - maksymalizacji produktów(o określonej jakości),możliwych do osiągnięcia przy danych nakładach, - minimalizacji nakładów dla osiągnięcia danych produktów(o określonej jakości). Jedno z kryteriów kontroli wykonania zadań (Glosariusz, s. 42), Skuteczność to- Stopień zgodności pomiędzy zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności. Jedno z kryteriów kontroli wykonania zadań. (Glosariusz, s. 37).

[1128] Legalis nr 740197.

pozytywne wyniki. Dokonywanie wydatków po terminie, a więc w taki sposób, który powoduje zapłatę odsetek nie sposób żadną miarą uznać za dokonanie wydatków z pozytywnym wynikiem. Dokonanie wydatków po terminie doprowadza bowiem do znacznego uszczuplenia środków publicznych.

Gospodarność oznacza zatem potrzebę badania działalności jednostek kontrolowanych z punktu widzenia umiejętności racjonalnego a także oszczędnego wydatkowania środków publicznych, uzyskiwania właściwej relacji ponoszonych nakładów od osiągniętych efektów, jak również wykorzystywania możliwości zapobiegania czy też ograniczania wysokości zaistniałych szkód. Kontrola gospodarki finansowej z zastosowaniem kryterium gospodarności ma na względzie określenie wzajemnej relacji kosztów i korzyści. Ocena takiego działania winna skupiać się na sprawdzeniu, czy założone cele zostały osiągnięte i jakie zrodziło to koszty. W działalności samorządu terytorialnego jednym z przejawów działania racjonalnego, oszczędnego gospodarowania publicznym zasobem finansowym jest stosowanie zasady a także trybów określonych w przepisach zawartych w u.p.z.p. W tym miejscu przywołać należy zasadę wyrażoną w art. 44 ust. 4 u.f.p., zgodnie z którą w celu zachowania wymogu racjonalnego wydatkowania środków publicznych jednostki sektora finansów publicznych poza ustawowo wskazanymi odstępstwami, mają obowiązek zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Zasada gospodarności powinna być każdorazowo uwzględniana przez decydentów na etapie procedury planowania zasobów finansowych w perspektywie rocznej i nie tylko, a także powinna być uzasadniona ekonomicznie – to znaczy oparta na zasadach rachunku ekonomicznego.

Kolejnym kryterium kontroli izb obrachunkowych w zakresie zadań zleconych jest celowość. Zgodnie z przyjętą w Glosariuszu NIK definicją, celowość to: „Kryterium kontroli/audytu według którego oceniane jest, czy jednostka realizuje postawione przed nią cele”[1129]. Przez cele działania j.s.t. rozumieć należy zarówno ogólne odniesienie do zakresu przydzielonych jej do realizacji zadań ustawowych, statutowych, wynikających z aktu założycielskiego, jak również cele określone dla poszczególnych sfer działalności, programów, zamierzeń jednostki[1130]. Kryterium celowości wyraża ocenę słuszności wybranych rozwiązań z punktu widzenia celów ogólnospołecznych oraz społeczno-gospodarczych.

[1129] Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu …, s. 11.
[1130] P. Sołtyk, Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych w kontekście poprawy zarządzania środkami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2016, nr 48(4), s. 367.

W kontekście powyższych rozważań wyraźnie podnieść należy, że podstawą stwierdzenia przez izbę nieprawidłowości w zakresie realizacji przez podmioty kontrolowane zadań własnych (zarówno w protokołach kontroli, jak i wystąpieniach pokontrolnych) nie mogą być bezpośrednie odniesienia do niegospodarności czy też niecelowości podejmowania określonych działań lub ich zaniechań, mogą one być co najwyżej dorozumiane w wyniku oceny stanu faktycznego w świetle przepisów prawa. Ocena gospodarki finansowej z uwzględnieniem pełnego spektrum kryteriów kontroli następować natomiast powinna przy badaniu realizacji zadań administracji rządowej, wykonywanych przez j.s.t. na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień. Praktyczne zastosowanie innych niż legalność kryteriów kontroli, zwłaszcza służących ocenie efektywności gospodarowania, doznaje tu jednak ograniczeń. Kryteria te można bowiem stosować przede wszystkim przy założeniu, że kontrolowana jednostka ma określoną swobodę w doborze metod i środków, którymi będzie się posługiwać realizując dane zadanie publiczne. Tymczasem wiele zadań zleconych j.s.t. polega na udzielaniu przez nie w drodze decyzji administracyjnych określonych rodzajowo świadczeń, których kryteria przyznawania i wysokość są limitowane przepisami prawa, nie pozostawiając elementu uznaniowości. Ocena działalności kontrolowanej jednostki skupia się w takich przypadkach na aspekcie legalności, zaś zastosowanie innych wyznaczników kontroli może być pochodną ustaleń w tym pierwszym zakresie[1131].

Podkreślić należy także na koniec, że rio dokonują ponadto kontroli pod względem rachunkowym i formalnym miesięcznych i kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t. oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej. Tego rodzaju kontrola ta ma na celu wykrywanie prób przenoszenia obciążeń związanych z ulgami i zwolnieniami uznaniowymi w podatkach i opłatach samorządowych na „barki" budżetu państwa.

[1131] S. Srocki, Komentarz do art. 5 u.r.i.o…, s. 245.

6.7. Kontrola zamówień publicznych sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe

System zamówień publicznych służyć ma racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych, przeciwdziałaniu korupcji, a ponadto ma zapewnić równe traktowanie dostawców a także wykonawców przez stworzenie warunków uczciwej konkurencji w trakcie ubiegania się o zamówienie publiczne. Stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[1132] daje gwarancję jednostkom sektora finansów publicznych udzielenia najkorzystniejszych zamówień[1133].

Jednostki samorządu terytorialnego są najliczniejszymi zamawiającymi w kraju. Liczba podmiotów samorządu terytorialnego uprawnionych przez przepisy u.p.z.p. do dokonywania zakupów, dostaw czy realizowania robót budowalnych jest wyższa niż podmiotów związanych z administracją rządową. Dodać należy, że j.s.t. są głównymi beneficjentami środków unijnych. Z uwagi na przyznaną samorządowi samodzielność, administracja rządowa w bardzo ograniczony sposób może ingerować w jego działania. Należy jednak zauważyć, że samodzielność samorządowa nie oznacza dowolności, każda j.s.t. musi bowiem działać zgodnie z prawem, w tym przepisami dotyczącymi trybu udzielania zamówień publicznych. Ich działanie w tym zakresie weryfikuje rio jako wyspecjalizowany organ kontroli.

Przedmiotem kontroli rio w zakresie zamówień publicznych jest: 1) przestrzeganie przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych przy nabywaniu przez j.s.t. usług, dostaw i robót budowlanych, 2) przestrzeganie zasad gospodarki finansowej, w szczególności zgodności zaciągniętych zobowiązań i wydatków ponoszonych na realizację zamówień publicznych z uchwałami budżetowymi j.s.t. i ich planami finansowymi, 3) prawidłowości rozliczenia finansowego z wykonawcą zamówienia publicznego - dochodzenia roszczeń z tytułu gwarancji i rękojmi oraz sankcji za wykonanie robót z opóźnieniem lub z nienależytą jakością. Izby podobnie jak inne podmioty powołane do przeprowadzania kontroli zamówień publicznych na podstawie odrębnych ustaw dokonują tzw. kontroli zewnętrznej. Poza rio do przeprowadzenia tego rodzaju kontroli przepisy prawa powołują: Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Najwyższą Izbę Kontroli, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Centralne Biuro

[1132] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1986.
[1133] J. Perucka, Analiza wyników kontroli w zakresie przestrzegania procedur wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, FK 2015, nr 5, s. 54-63.

Antykorupcyjne, Urzędy Skarbowe, Prezesa Rady Ministrów, PUODO[1134]. Zamówienia publiczne weryfikowane są ponadto w ramach kontroli wewnątrzsystemowej dwutorowo: po pierwsze w ramach postępowania odwoławczego przed KIO, po wtóre w ramach kontroli doraźnej[1135] lub uprzedniej[1136] sprawowanej przez Prezesa UZP. Zamówienia publiczne nie są łatwą materią i niejednokrotnie przysparzają samorządom wielu trudności. Problemów w tym zakresie upatrywać w mojej ocenie należy po pierwsze w braku kompetentnych urzędników wyspecjalizowanych w dziedzinie Prawa zamówień publicznych, po wtóre ciągłymi zmianami w ustawie normującej proces udzielania zamówień publicznych (na przestrzeni 2016r.- 2018r. – nastąpiła tzw. „mała rewolucja zamówień" implementowano nowe dyrektywy unijne w zakresie zamówień publicznych, wprowadzono „JEDZ czyli Jednolity Europejski Dokument Zamówienia", elektronizację zamówień publicznych a obecnie trwają prace nad zupełnie nową u.p.z.p.) co nie zachęca zatrudnionych w komórkach prowadzących zamówienia do pozostawania w nich, często zatem brakuje wykwalifikowanej kadry prowadzącej postępowania z zakresu zamówień publicznych. Dużym problemem w małych jednostkach jest w ogóle brak komórki (referatu, wydziału) do spraw zamówień publicznych, przez co udzielaniem postępowań zajmują się bądź komórki inwestycyjne bądź pracownicy którym najbliżej do problematyki prowadzonego postępowania. Tego rodzaju sytuacje są zjawiskiem nierzadkim, a przez to w zakresie zamówień publicznych powstaje wiele nieprawidłowości.

Podkreślić również trzeba, że choć na kierowniku zamawiającego (włodarzu jednostki) oraz pracownikach pracujących przy postępowaniach ciąży odpowiedzialność naruszenia

[1134] Od 24 maja 2018 r., w polskim systemie prawnych obowiązuje tzw. RODO - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dnia 27 kwietnia 2016 r., Dz. Urz. UE.L z 2016r., nr 119, str. 1. Jedną z istotnych zmian wprowadzonych na gruncie krajowego porządku prawnego po wejściu w życie RODO było zastąpienie z dniem 25 maja 2018 roku Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych nowym organem, który otrzymał nazwę Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

[1135] Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może wszcząć kontrolę doraźną z urzędu lub na wniosek w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik. Kontrola doraźna może zostać wszczęta zarówno przed zawarciem umowy (kontrola doraźna uprzednia), jak i po zawarciu umowy z wybranym wykonawcą (kontrola doraźna następcza) i dotyczy wszystkich zamówień bez względu na źródło finansowania, w tym również zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

[1136] Obligatoryjną kontrolą uprzednią objęte są wyłącznie zamówienia lub umowy ramowe współfinansowane ze środków UE o wartościach min. 10 mln euro dla dostaw i usług oraz min 20 mln euro dla robót budowlanych. Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę tych zamówień przed zawarciem umowy. W przypadku udzielania zamówienia współfinansowanego ze środków UE o wartości równej lub przekraczającej 10 mln euro dla dostaw i usług oraz 20 mln euro dla robót budowlanych, Zamawiający zobowiązany jest niezwłocznie po upływie terminu do wniesienia odwołania, a przed zawarciem umowy, albo po wydaniu przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, dotyczące wyboru najkorzystniejszej oferty, przekazać do UZP, potwierdzone za zgodność z oryginałem przez kierownika zamawiającego kopie dokumentacji postępowania, w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej.

dyscypliny finansów publicznych, często dochodziło w postępowaniach do jej naruszenia, a czasem do przestępstw (ustawianie przetargów). Dlatego też weryfikacja tej części działalności finansowej j.s.t. jest niezmiernie istotna.

Kontrola zamówień publicznych sprawowana przez rio odbyła się po pierwsze w ramach kontroli kompleksowych, gdzie weryfikowana jest działalność finansowa j.s.t. lub innego podmiotu zgodnie z art. 1 ust 2 u.r.i.o., ale też w ramach kontroli doraźnej, problemowej lub koordynowanej. Wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań, w sposób jawny oraz przejrzysty, zapewnia stosowanie przepisów u.p.z.p. Przepisy ustawy obligują jednostki do stosowania określonych procedur przy dokonywaniu zakupów, zlecaniu podmiotom zewnętrznym poszczególnych zadań i prac, a mimo to podczas kontroli izby wciąż odnajdują szereg błędów.

Tryb przeprowadzania kontroli zamówień publicznych nie odbiega od kontroli pozostałych działów gospodarki finansowej. Wszystkie procedury przeprowadzania kontroli są tożsame i oparte na rozdziale 2 u.r.i.o. Kontrola nie jest przeprowadzana nagle, w sposób niezapowiedziany, odbywa się na mocy art. 7 u.r.i.o., co oznacza że izba kontrolując zamówienia publiczne realizowane przez samorząd również powiadamia o terminie rozpoczęcia kontroli i jego zakresie przed jej rozpoczęciem. Kontrolę przeprowadza inspektor do spraw kontroli gospodarki finansowej. Partnerem kontrolera rio w trakcie weryfikacji zamówień publicznych jest ze strony kontrolowanego podmiotu kierownik kontrolowanej jednostki, którego obowiązkiem jest zapewnienie warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli. Natomiast pracownicy kontrolowanej jednostki obowiązani są ażeby udzielać inspektorowi wyjaśnień, zarówno ustnych jak i pisemnych w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli w zakresie wynikającym z powierzonych im czynności służbowych[1137] po zakończeniu czynności kontrolnych inspektor sporządza protokół. Istnieje możliwość polemiki z ustaleniami zawartymi w protokole podobnie jak w innych postępowaniach kontrolnych rio. Następnie na podstawnie wyników kontroli izba sporządza wystąpienie pokontrolne, w którym wskazuje źródła oraz przyczyny ujawnionych wtoku czynności kontrolnych nieprawidłowości, ich rozmiary a także osoby za nie odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia działania jednostki kontrolowanej. Do przedstawionego przez izbę wystąpienia pokontrolnego organ j.s.t. może za pośrednictwem prezesa rio złożyć zastrzeżenia których podstawą obligatoryjnie musi być zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię bądź niewłaściwe zastosowanie. Kolegium izby

[1137] P. Szustakiewicz, Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne, Warszawa 2011, s. 56.

weryfikujące zastrzeżenia może je uwzględnić oraz jeśli są bezzasadne oddalić. Na uchwały kolegium w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego[1138].

W roku 2016 roku, KRRIO zleciła przeprowadzenie koordynowanej kontroli problemowej pod nazwą: „Przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015" (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu). Kontrola w tym zakresie zamówień publicznych przeprowadzona została w związku z zadaniami określonymi na 2016 r. przez KRRIO[1139]. Celem przeprowadzonej kontroli było zbadanie realizacji przez gminy obowiązku wyłonienia w drodze przetargu podmiotu, wykonującego usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Kontrole objęły wszystkie etapy udzielenia zamówień publicznych na tę usługę a także prawidłowość jej wykonywania w szczególności w aspekcie finansowym, czyli rozliczeń z wykonawcą. Podstawowym założeniem kontroli koordynowanej było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy j.s.t. zorganizowały przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz ocena prawidłowości stosowania przepisów w zakresie organizowania tychże postępowań w latach 2013 - 2015. Przeprowadzenie kontroli koordynowanej w tym zakresie stanowiło możliwość zgromadzenia ogólnych informacji dotyczących wymiaru finansowego nowego zadania własnego samorządu. Na miarodajność danych miało wpływ także pozyskanie informacji z jednostek nieobjętych kontrolą koordynowaną.

Z ujętych w „Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku" sporządzanym przez KRRIO danych wynika że kontrola gospodarki odpadami komunalnymi była realizowana dwupłaszczyznowo, tzn. w wybranych gminach przeprowadzono „pełną" kontrolę koordynowaną w zakresie wskazanym w programie kontroli, a dodatkowo w gminach, w których przeprowadzano planowaną kontrolę kompleksową, gromadzono dane o charakterze ekonomicznym dotyczące ogólnych danych finansowych, informacji o udzielonych zamówieniach, jak również informacji o wydatkach ponoszonych przez gminy na realizację ww. zadania. W toku prowadzenia czynności kontrolnych uzyskano dane o charakterze ekonomicznym z 227 jednostek z całego kraju. Pełną kontrolę koordynowaną przeprowadzono we wszystkich

[1138] Zob. Uchwała NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r., FPS 5/99, OPS 1999, nr 10, poz. 189.
[1139] Uchwała Nr 8/2015 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.

województwach, w wybranych 76 gminach. Szczegółowe wyniki dotyczące postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 – 2015 przedstawia tabela 2:

Tryb postępowania	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
Przetargi nieograniczone (w tym 1 ograniczony)	338	215	223
w tym unieważnione	56	57	47
Tryb zamówienia z wolnej ręki	6	21	25
Negocjacje bez ogłoszenia	2	-	2
Razem	**346**	**236**	**250**

Tabela nr 2 : Źródło „Sprawozdanie KRRIO z działalności regionalnych izb obrachunkowych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku"

Jak wynika z powyższego w ramach prowadzonej kontroli koordynowanej ustalono, że jednostki objęte kontrolą przeprowadziły w 2013 r. - 4 201 procedur przetargowych ogółem[1140], w tym 346 przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych[1141]. W kolejnych latach było to odpowiednio: w 2014 r. – 3 760 przetargów ogółem, w tym 236 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w 2015 r. – 2 782 postępowań ogółem, w tym 250 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Niestety nie wszystkie postępowania zakończyły się wyłonieniem wykonawcy ponieważ zostały unieważnione.

Materiał zgromadzony w toku kontroli koordynowanej pozwala na zaprezentowanie wyników przeprowadzonych w latach 2013 - 2015 przez jednostki procedur przetargowych w odniesieniu do 776 postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, przygotowanych w trybie przetargu nieograniczonego. Mając na względzie, że 160 przetargów zostało unieważnionych ogólne wyniki dotyczące realizacji tego zadania odnoszą się do 616 postępowań. Kontrolą objęto 254 postępowania przetargowe, w tym 53 postępowania unieważnione i 22 postępowania udzielone w trybie z wolnej ręki. Główną przesłanką unieważniania przetargów była regulacja zawarta w art. 93 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., na mocy której

[1140] Z informacji zamieszczonych w sprawozdaniu wynika że Pobieranie danych dotyczyło jednak nie wszystkich kontrolowanych przez Izby w 2016 r. gmin, lecz takich w których organizowano łączny przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a warunki organizacyjne umożliwiały zebranie danych.

[1141] Dane uzyskano na podstawie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach sporządzanych przez Zamawiającego wg wzoru określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 roku w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r. poz. 1530) obowiązującego do dnia 28 lipca 2016 roku.

postępowanie unieważnia się, gdy cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w 64 jednostkach ujawniono ogółem 228 naruszeń przepisów prawa. Tylko w 12 badanych jednostkach nieprawidłowości nie stwierdzono, co potwierdza że procedura udzielania zamówień nie jest łatwą. Kontrolerzy, stwierdzili nieprawidłowości polegające głównie na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Naruszenia przepisów u.p.z.p. stanowiły 68% ogółu stwierdzonych nieprawidłowości (154 nieprawidłowości), natomiast 14% ujawnionych nieprawidłowości dotyczyło naruszeń ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1142]. Pozostałe 18% stwierdzonych naruszeń odnosiło się do nieprzestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[1143], a także regulacji wynikających z umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.

W wyniku wszystkich kontroli z zakresu zamówień publicznych w 2016 roku stwierdzono w tym zakresie 1 460 przypadków nieprawidłowości, stanowiących 11,9% ich łącznej liczby wszystkich ujawnionych nieprawidłowości. Występowały one zarówno na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły: nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymywania wadium (np. nieterminowego zwrotu, niezatrzymania lub bezpodstawnego zatrzymania) – 112 przypadków, nieprawidłowości przy ustalaniu lub pobieraniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 111 przypadków, nieustalenia czy też niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 110 przypadków, niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 98 przypadków, naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 77 przypadków, braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. treści niekompletnej lub niezgodnej z przepisami ustawy) – 71 przypadków, nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia (np. niekompletnej treści, różnic pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach) – 67 przypadków, nieprawidłowości w zakresie dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. nieżądania dokumentów, bezpodstawnego żądania dokumentów) – 66 przypadków, nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia – 64 przypadków,

[1142] T.j. Dz.U . z 2018 r., poz.1454.
[1143] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 395.

niewzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 ustawy – 61 przypadków, nieprawidłowości w zakresie informowania o wynikach postępowania – 55 przypadków, nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – 47 przypadków, niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 45 przypadków, nieprawidłowości w zakresie warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczenia w ogłoszeniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, określenia warunków nieproporcjonalnie lub bez związku z przedmiotem zamówienia) – 43 przypadki, niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenia z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 32 przypadki, nieprawidłowego określenia kryteriów oceny ofert – 27 przypadków, dokonania zmiany zawartej umowy z naruszeniem zakazu ustawowego – 25 przypadków, nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzucenia, bezpodstawnego odrzucenia) – 24 przypadków, wypłacania wykonawcom robót, dostaw lub usług zawyżonych wynagrodzeń– 23 przypadków, zawarcia umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu – 15 przypadków, nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek wykluczenia wykonawcy (niewykluczenie, bezpodstawne wykluczenie) – 14 przypadków, nieprawidłowości w zakresie dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego (np. żądanie dokumentów bez opisania wymogów) – 13 przypadków.

Zasadniczym powodem występowania nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych przez jednostki samorządowe było niezachowanie przez pracowników merytorycznych należytej staranności przy realizacji procedur ustawowych oraz brak skutecznej kontroli i nadzoru ze strony kierownictwa jednostek. Przyczyny powstania nieprawidłowości i ich liczebność mają szczególne znaczenie wobec faktu, że wprowadzenie przepisów normujących procedurę udzielania zamówień publicznych mało na celu zapewnienie racjonalnego wydatkowania środków publicznych, przeciwdziałanie korupcji w trakcie ubiegania się o zamówienia publiczne a także zapewnienie równego traktowania dostawców oraz wykonawców przez stworzenie uczciwej konkurencji.

6.8. Skutki działań kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych

Regionalne izby obrachunkowe kierując się zasadą legalizmu, w przeprowadzaniu kontroli podejmują przede wszystkim czynności ukierunkowane na ustalenie podstawy prawnej, która pozwalałaby ocenić prawidłowość działań kontrolowanych podmiotów. W praktyce więc czynności kontrolne izb sprowadzają się do dokonywania wykładni przepisów prawa stanowiących podstawę funkcjonowania jednostek samorządowych. Kontrola gospodarki finansowej j.s.t. dotycząca zadań z zakresu administracji rządowej które samorząd realizuje na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień powinna uwzględniać kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Kontrole sprawowane przez regionalną izbę obrachunkową mają ogromne znaczenie w zakresie prawidłowości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, bowiem stwierdzone podczas tychże kontroli nieprawidłowości mają na celu nakierunkowanie j.s.t. na prawidłowe działanie.

Funkcja kontrolna izb polega na wykonywaniu kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych. W przypadku zaistnienia potrzeb, prezesi izb mogą zarządzić odrębną kontrolę, której przedmiotem jest sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po uprzednio przeprowadzonych kontrolach.

Kontrole prowadzone przez izby obrachunkowe mają na celu wychwycenie nieprawidłowości w prowadzonej przez samorząd gospodarce finansowej. Na przestrzeni lat 1999-2017[1144] izby przeprowadziły 24997 kontroli. W tym 14430 kontroli kompleksowych, 6111 kontroli problemowych, 3428 kontroli doraźnych, 1017[1145] kontroli sprawdzających wykonanie wniosków pokontrolnych. Szczegółowe dane dotyczące przeprowadzonych przez rio kontroli z poszczególnych lat zawiera przedstawiona tabela nr 3 poniżej:

[1144] W 1998 r, ustawodawca powołał KRRIO które na podstawie art. 25a u.r.i.o. corocznie przedkładają Sejmowi RP i Senatowi RP w terminie do 30 czerwca sprawozdania z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Na ich podstawie można dokładnie przeanalizować działalność kontrolną izb.

[1145] Przy czym w sprawozdaniu z 2002 roku brak jest danych dotyczących kontroli sprawdzających (nie przeprowadzano ich, bądź nie zostały ujęte).

rok	kontrole rio ogółem	kontrole kompleksowe	kontrole problemowe	kontrole doraźne	kontrole sprawdzające wykonanie wniosków pokontrolnych
2017	1285	724	425	122	14
2016	1299	735	432	92	40
2015	1281	724	376	157	24
2014	1260	732	324	170	34
2013	1292	737	360	181	14
2012	1252	727	369	196	28
2011	1387	702	457	213	15
2010	1303	787	329	148	39
2009	1162	771	183	169	39
2008	1296	764	244	226	62
2007	1279	722	299	192	66
2006	1328	765	251	209	103
2005	1282	788	239	174	81
2004	1286	717	293	224	52
2003	1392	820	241	250	81
2002	1415	838	280	221	brak danych
2001	1316	789	263	171	92
2000	1546	799	433	213	99
1999	1336	789	313	100	134
RAZEM	**24997**	**14430**	**6111**	**3428**	**1017**

Tabela nr 3 Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań KRRIO od 1999 roku- do 2017 roku.

Kontrole sprawowane przez rio corocznie wykazują szereg nieprawidłowości mających bezpośredni wpływ na wysokość zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych jednostek samorządowych. Podczas przeprowadzanych w okresie ostatnich 10 lat (2008-2017) kontroli wykryto aż 150 872 błędów i uchybień wpływających na efektywne i prawidłowe funkcjonowanie samorządu terytorialnego w różnych obszarach gospodarki finansowej j.s.t. Szczegółowo przedstawia je tabela nr 4 poniżej:

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ogółem	**17 171**	**16 663**	**16 481**	**15 819**	**15 930**	**14 277**	**14 035**	**14 156**	**14 029**	**12 311**
Ustalenia ogólnoorganizacyjne	1862	1833	1552	1282	1373	1214	1263	1321	1298	1210
Księgowość i sprawozdawczość	4751	4609	4505	4290	4535	4184	4238	4264	4231	3774
Wykonanie budżetu w tym:	5994	5693	5882	6143	5955	5172	5098	5215	5157	4550
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	196	216	147	535	567	550	552	490	519	417
- dochody i przychody	3759	3389	3608	3560	3289	3012	2881	3071	2966	2650
Wydatki i rozchody	2039	2088	2127	2048	2099	1610	1665	1654	1672	1483
Zamówienia publiczne	2339	2157	2306	1908	1830	1650	1517	1292	1460	1194
Rozliczenie otrzymanych oraz udzielonych dotacji	598	713	593	789	750	781	615	676	624	524
Dług publiczny	11	8	10	63	95	157	151	137	194	158
Gospodarka mieniem	1338	1339	1372	1200	1171	1004	1051	1158	982	848
Rozliczenia j.s.t. z jednostkami organizacyjnymi	278	311	261	144	221	115	102	93	83	53
Wymiar finansowy stwierdzonych w kontrolach nieprawidłowość w mln zł	**4681,5**	**6277,9**	**6944,8**	**4902,2**	**4689,6**	**14267,6**	**32849,9**	**7404,8**	**8183,6**	**6614,5**

Tabela nr 4, Źródło: Sprawozdanie jubileuszowe KRRIO 25 lat regionalnych izb obrachunkowych

Na podstawie analizy sprawozdań KRRIO z działalności rio i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego należy stwierdzić że w zakresie spraw organizacyjnych nieprawidłowości najczęściej dotyczą braku lub niewłaściwego opracowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (w tym np. zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera); braku lub nieprzestrzeganie mechanizmów kontroli zarządczej; niewykonanie wniosków pokontrolnych; nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu; nieprawidłowości organizacyjne dotyczące instytucji kultury (np. nieprawidłowe prowadzenie rejestru, forma gospodarki finansowej); nieprawidłowości przy zatrudnianiu pracowników samorządowych(m.in. osób pełniących funkcje kierownicze np. sekretarza, głównego księgowego); nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej;

zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej; nieokreślenie formy organizacyjno-prawnej jednostek organizacyjnych; nieudzielenie kierownikom jednostek organizacyjnych pełnomocnictw do jednoosobowego działania; zatrudnienie na stanowisku skarbnika/głównego księgowego osoby niespełniającej wymagań wynikających z ustawy o finansach publicznych.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości w wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji, najczęściej stwierdza się przypadki działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych dotyczących: nieprawidłowego sporządzanie sprawozdań; nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald); nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków; nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych; niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych; nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji; ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki; nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald); niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi; księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości; nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych; nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia); niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych; nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżącego, nierzetelnego, niesprawdzalnego prowadzenia raportów kasowych), niesporządzania raportów pomimo występowania obrotu gotówką; ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont; nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nie przeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji; nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki; nieterminowego przekazywania sprawozdań; realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty; poprawiania błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości; nieujmowania w ewidencji wszystkich należności jednostki; wypłaty gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania.

W kategorii dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu, kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały naruszenia prawa w zakresie nieterminowe regulowanie zobowiązań; niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów; niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi); nieprzekazywanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu; pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów; dokonanie zmian w planie finansowym bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów budżetowych do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń prawa należą: nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych; ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych); niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat); niezachowanie zasady powszechności opodatkowania(podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych); wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych; nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych); nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji (podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek leśny, podatek od środków transportowych); niepobieranie lub pobieranie w nieprawidłowej wysokości odsetek od nieterminowych wpłat należności budżetowych (w tym nieprzerachowywanie dokonanych bez odsetek wpłat zaległości podatkowych na należność główną i odsetki za zwłokę); nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami; nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku: od nieruchomości, rolnym, leśnym i od środków transportowych; niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych; dokonywanie przypisu podatków pomimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych; nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi;

nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) lub ich niepobieranie.

W zakresie wykonanie budżetu (wydatki i rozchody) izby najczęściej ujawniały naruszenia prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych dotyczące: niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wypłacania wynagrodzeń pracowników; nieprawidłowego rozliczania kosztów podróży służbowych; przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków (w tym: dokonanie ich bez podstawy prawnej, z przekroczeniem planu); przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań; braku kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach; nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli; nieprawidłowego naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS; wypłacania diet radnym lub sołtysom niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacanie diet radnym mimo niezłożenia wymaganych oświadczeń; nieterminowego opłacania składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych; nieopracowania programów profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii w tym dokonywania wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki; wykorzystywania środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem; nieprawidłowości związanych z funduszem sołeckim; nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych; nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków pochodzących z dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku dochodów.

Weryfikując rozliczenie otrzymanych i udzielonych przez kontrolowane jednostki dotacji izby stwierdziły: naruszenia prawa przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów, itp.); nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych; nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych; nieprawidłowości w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej; nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych; nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych; nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji; wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem.

Kontrole rio wykazały również szereg naruszeń w zakresie zadłużenia j.s.t. m.in.: dotyczące WPF; zaciągnięcia kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów

wartościowych bez wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych; przekroczenia limitu zadłużenia; przekroczenia planu rozchodów; stosowania niestandardowych operacji finansowych; przekroczenia wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia w roku budżetowym.

W zakresie gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono nieprawidłowości, do których najczęściej należało: nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości; nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwały zarząd itp.);niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości; nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.); niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym; nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości; nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego.

Natomiast w zakresie zamówień publicznych najpoważniejszymi i najliczniejszymi nieprawidłowościami są: nieprawidłowości w zakresie ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy; nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia; niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania; nieprawidłowe określenie zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymania wadium (np. nieterminowy zwrot, niezatrzymanie lub bezpodstawne zatrzymanie); nieprawidłowe sporządzenia ogłoszenia (np. niekompletna treść, różnice pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach); brak lub niewłaściwa specyfikacja istotnych warunków zamówienia (np. treść niekompletna lub niezgodna z przepisami ustawy); nieprawidłowości w zakresie dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. nieżądanie dokumentów, bezpodstawne żądanie dokumentów); nieprawidłowości w zakresie informowania o wynikach postępowania; niewzywanie wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 u.p.z.p.; nieprawidłowe określenia przedmiotu zamówienia; naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy; nieprawidłowe określenia kryteriów oceny oferty; nieprzestrzeganie zasady powszechności stosowania u.p.z.p. Ponadto w zakresie zamówień publicznych izby ujawniły także nieprawidłowości w zakresie: warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczanie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków, opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia); niewłaściwego

zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony (które zamawiający jako tryby podstawowe zastosować może zawsze w każdym postępowaniu, bez spełniania szczególnych przesłanek ustawowych – co ma miejsce w pozostałych trybach)[1146]; niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenia z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu; nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzucenie bądź bezpodstawne odrzucenie); dokonania zmiany zawartej umowy z naruszeniem zakazu ustawowego; nieprzestrzegania zasady pisemności postępowania; nieprawidłowości w zakresie zawiadamiania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych; zawarcia umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu.

Kontrola nie kończy się zastosowaniem żadnych środków nadzorczych, niemniej jednak niezastosowanie się do zaleceń w wystąpieniu pokontrolnym skutkować może koniecznością ich zastosowania w ramach funkcji nadzoru. Jednakże niektóre stwierdzone w czasie kontroli rio nieprawidłowości, z uwagi na ich rodzaj i rozmiar, wymagają działań innych powołanych do tego organów. W 2017 r., regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 681[1147] zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów: do ministra właściwego ds. finansów, bądź ministrów i kierowników urzędów centralnych w zakresie nierzetelnego sporządzania przez j.s.t. sprawozdań, do wojewodów m.in. o funkcjonujących w obrocie prawnym uchwał jednostek samorządu terytorialnego zawierających zapisy niezgodne z obowiązującymi przepisami, nieprawidłowości dotyczące wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych otrzymanych przez j.s.t. w ramach funduszu sołeckiego, oraz ustalenia wysokości rocznego limitu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz obliczania kwoty zwrotu podatku akcyzowego. Do organów ścigania przekazano zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa dotyczącem.in. przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków skutkujących działaniem na szkodę interesu publicznego, poświadczenia nieprawdy w dokumentach oraz nieprowadzenia lub nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ponadto zawiadomienia przekazano również do kierowników innych w tym m.in. do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, do dyrektora delegatury krajowego biura wyborczego oraz do dyrektora

[1146] Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku KIO z 14 lipca 2009 r., KIO/UZP 812/09, KIO/UZP 833/09, LEX nr 509931 „(...) W systemie zamówień publicznych, zgodnie z zasadą prymatu trybów przetargowych wyrażoną w art. 10 ust. 1 p.z.p. podstawowymi trybami udzielania zamówień są tryby przetargowe (przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony) i w związku z tym zamawiający może zastosować te tryby w każdych okolicznościach bez wykazywania zaistnienia jakichkolwiek przesłanek. Natomiast zamawiający jest uprawniony do zastosowania innych trybów tylko w przypadkach określonych w ustawie (...)".
[1147] Dane ze sprawozdania KRRIO 2017.

powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Skierowano także zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmujących różnego rodzaju czynów, za popełnienie których odpowiedzialność poniosły osoby odpowiedzialne za prowadzenie spraw z zakresu gospodarki finansowej samorządu terytorialnego z zachowaniem zasad o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzone przypadki dotyczyły m.in. nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych, dokonywaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym, zaciąganiem zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia ,niewykonaniem w terminie zobowiązania, czego skutkiem była zapłata odsetek, zaniechaniem przeprowadzenia inwentaryzacji albo przeprowadzeniem inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości oraz wykazaniem w sprawozdaniach z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, niesporządzeniem wymaganych sprawozdań lub nieterminowym przekazaniem sprawozdań odbiorcom.

Reasumując stwierdzam, że działalność kontrola rio przynosi bardzo wymierne skutki w usprawnianiu prawidłowości prowadzenia działalności samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej. Ponadto podzielam pogląd R.P. Krawczyka który stwierdził, że „niewątpliwie efekty działalności kontrolnej rio mogłyby być jeszcze większe, gdyby ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie standaryzacji w zakresie świadczenia usług publicznych. Z punktu widzenia finansowego musiałoby to w określonym przedziale czasowym doprowadzić do oszczędności i zwiększenia racjonalności w wydatkowaniu środków publicznych. Jednak już teraz można zauważyć, że działalność kontrolna rio zmierza w kierunku wszechstronnej analizy systemów funkcjonujących w samorządzie, analizy systemów zarządzania przedkładających się na decyzje dotyczące finansów samorządowych zarówno na płaszczyźnie pozyskiwania środków publicznych, jak i ich wydatkowania[1148].

[1148] R. P. Krawczyk, Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych - aktualne dylematy, FK 2013, nr 1-2, s. 78-79.

ROZDZIAŁ VII
ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY NADZORU REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

7.1. Uwagi wstępne

Proces transformacji ustrojowych w RP zapoczątkowany w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zainicjował wprowadzenie szeregu aktów prawnych dotyczących decentralizacji administracji publicznej. Ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawa o samorządzie gminnym), wprowadzono novum w postaci instytucji regionalnych izb obrachunkowych, którym ustawodawca na podstawie art. 86 ustawy powierzył sprawowanie nadzoru nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych.

Zgodnie normą prawną przyjętą w art. 16 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych j.s.t. wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wszystkie posiadają osobowość prawną, ich samodzielność podlega ochronie sądowej, a granice samodzielności j.s.t. rozpatrywać należy przy uwzględnieniu normy konstytucyjnej, zawartej w art. 7, nakazującej organom władzy publicznej, a zatem również organom j.s.t. prowadzenie działalności "na podstawie i w granicach prawa."

W części poświęconej samorządowi terytorialnemu, w art. 171 Konstytucji RP, ustawodawca stanowi, że: "Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością j.s.t. są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe." Należy zwrócić uwagę, że przepis dotyczący organów nadzoru powtórzony jest w ustrojowych ustawach samorządowych regulujących zasady funkcjonowania j.s.t.. Uczyniono to w rozdziałach dotyczących: nadzoru nad działalnością gminną (Rozdział 10 u.s.g. - art. 86); nadzoru nad

działalnością powiatu (Rozdział 8 u.s.p. - art. 76) oraz nadzoru nad działalnością samorządu województwa (Rozdział 7 u.s.w. - art. 78).

Wyjaśnienie zagadnienia „nadzoru nad działalnością finansową j.s.t." staje się sprawą istotną, gdyż to pojęcie ma decydujące znaczenie dla działalności regionalnych izb obrachunkowych. Nadzór w znaczeniu ogólnym jest działalnością aktywną, wyposażoną w możliwości władczego wkraczania w działanie organu nadzorowanego w celu korygowania działalności nadzorowanego podmiotu. Włączając instytucję nadzoru w system kontroli administracyjnej, zazwyczaj uznaje się, że nadzór jest sprawowany wobec jednostek o dużym stopniu samodzielności, a działalność nadzorcza ma na celu głównie troskę o przestrzeganie prawa. Działalność nadzorcza jest wykonywana *ex post* i połączona z możliwością kontrolowania aktów w sytuacjach określonych prawem. Z uwagi na brak w teorii prawa jednolitych wniosków co do pojmowania istoty nadzoru, przede wszystkim pod uwagę brać należy wolę ustawodawcy wyrażoną w aktach prawnych.

W nadzorze sprawowanym przez rio istotne są dwa zagadnienia. Po pierwsze, zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru sprawowanego przez izby. Po drugie - według jakich kryteriów rio może ten nadzór sprawować. Jest sprawą oczywistą, że kompetencji tak przedmiotowej, jak i podmiotowej organu nadzorującego nie można domniemywać, nie można kreować jej na zasadzie analogii, lecz musi wynikać bezpośrednio z przepisu ustawowego. Zagadnienia kompetencji rio w tym zakresie jednoznacznie wyczerpująco uregulował ustawodawca w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych będących podstawą działania j.s.t. oraz ustawie z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, która w zakresie nadzoru nad działalnością finansową j.s.t. ma charakter lex specialis.

Z prawnego punktu widzenia nadzór nad działalnością j.s.t jest szczególnym rodzajem ingerencji organów administracji państwowej w działalność samorządową. Nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli, używa się go dla określenia sytuacji, w której organ nadzorujący wyposażony jest w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych. Niemniej jednak zgodnie z przyjętym założeniem organ nadzorujący pełniąc funkcję nadzorczą nie może wyręczać nadzorowanych jednostek w ich działalności, ponieważ uprawnienia nadzorcze oznaczają prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane.

Regionalne izby obrachunkowe działają od 1993 roku i zostały powołane ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Ich pozycja została również

umocowana w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, gdyż w art. 171 stanowi, że rio są organami nadzoru nad działalnością j.s.t w zakresie spraw finansowych.

Stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, nadzór nad samorządem terytorialnym może się opierać wyłącznie na kryterium zgodności z prawem. Nie przewidziano tu żadnych wyjątków, a tym samym wykluczono możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości, gospodarności czy rzetelności jego działań, nawet w sferze wykonywania tzw. zadań zleconych administracji rządowej. Wynika z tego, że j.s.t. przyznana została pełna samodzielność w wykonywaniu ich zadań uwarunkowana nienaruszaniem przepisów prawa, która to ponadto podlega ochronie sądowej (art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP)[1149].

Funkcje nadzoru w regionalnych izbach obrachunkowych sprawują powołane zgodnie z przepisami art. 14 u.r.i.o. Kolegia izb, które w ramach kompetencji nadzorczych: orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem bądź wskazują, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa gdy naruszenie prawa jest nieistotne, w odniesieniu do uchwał budżetowych – wyznaczają organom samorządu termin do usunięcia sprzeczności z prawem wskazując nieprawidłowości i sposób ich usunięcia, orzekając o nieważności uchwały budżetowej j.s.t. ustalają budżet tej jednostki, ustalają budżet j.s.t. w terminie do 31 stycznia, jeżeli organ stanowiący tej jednostki nie uchwali budżetu do końca lutego roku budżetowego a ponadto rozpatrują odwołania od opinii wydanych przez działające w izbach składy orzekające oraz rozpatrują zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem deklaratoryjnym stwierdzający nieważność niezgodnej z prawem uchwały lub zarządzenia j.s.t., tym samym eliminującym je z obrotu prawnego. Rozstrzygnięcie to może być zaskarżone przez j.s.t. w ciągu 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia.

Biorąc powyższe pod uwagę istotnym jest poświęcenie zawartości rozdziału analizie administracyjnoprawnych aspektów nadzoru rio nad działalnością samorządu terytorialnego. Omówienie zakresu podmiotowy oraz przedmiotowy nadzoru rio sprawowanego w zakresie działalności finansowej j.s.t., oraz istoty i form rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych przez regionalne izby obrachunkowe.

[1149] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2016 r., V SA/Wa 4684/15, LEX nr 2155178.

7.2. Zakres podmiotowy nadzoru regionalnej izby obrachunkowej nad działalnością samorządu terytorialnego

Ustawodawca w art. 1 ust. 2 u.r.i.o. stanowi, że rio sprawują nadzór nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres podmiotowy nadzoru nie jest tożsamy z zakresem podmiotowym kontroli sprawowanej przez izby. Analizując przepis art. 1 ust. 2 u.r.i.o. można wnioskować, że nadzorem w zakresie spraw finansowych sprawowanym przez izby objęte są wyłącznie j.s.t., zaś kontroli rio podlegają wszystkie podmioty wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy. Zakres podmiotowy nadzoru izb obejmuje jednak nie tylko j.s.t. ale także niektóre formy organizacyjne i funkcjonalne ich współdziałania uregulowane w ustrojowych ustawach samorządowych, czyli związki i porozumienia[1150].

Należy przyjąć, że w obecnym stanie prawnym nadzorowi podlegać będą również uchwały i zarządzenia związków oraz porozumień j.s.t powstałych w celu realizacji zadań publicznych. Bowiem zgodnie z art. 99 u.s.g. przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych. W sprawach związków i porozumień międzygminnych, wykraczających poza granice województwa, organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku lub porozumienia, chyba że statut związku lub porozumienie przekazuje uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów. Natomiast zgodnie z art. 90 u.s.p. przepisy o nadzorze nad działalnością powiatu mają zastosowanie również do związków i porozumień, o których ustawodawca stanowi w rozdziale 7 art. 65-75 u.s.p. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym

[1150] W. Miemiec, M. Miemiec, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej, [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 125.

w województwie śląskim[1151] nadzór nad działalnością związku metropolitalnego w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Do nadzoru nad działalnością związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 7 u.s.w.

Nadzorowi rio nie będą podlegać natomiast jednostki pomocnicze gminy oraz jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Zakresem podmiotowym nadzoru rio nie są objęte również (podlegające kontroli izb) stowarzyszenia gmin, stowarzyszenia gmin i powiatów, stowarzyszenia powiatów, samorządowe osoby prawne oraz inne podmioty w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego[1152].

W zakresie jednostek pomocniczych decydujące znaczenie mają przepisy u.s.g. Ustawodawca w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. stanowi bowiem, że statut jednostki pomocniczej określa organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Tym samym rada gminy która zamierza utworzyć jednostkę pomocniczą określić musi w jej statucie zakres oraz formy kontroli i nadzoru organów gminy nad działalnością jednostki pomocniczej. Zatem to organy gminy będą sprawować nadzór nad ich działalnością jednostek pomocniczych, same zaś będą podmiotami nad którymi nadzór sprawują organy konstytucyjne. Również w zakresie jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego rozwiązania polskiego porządku prawnego nie zezwalają organom nadzoru podejmować działań nadzorczych. Oznacza to że organy poszczególnych j.s.t. ponoszą odpowiedzialność za legalność działań podmiotów podległych im organizacyjnie, natomiast organy nadzoru mogą wyłącznie opierać się na przysługującym im prawie do uzyskania informacji i danych od nadzorowanych podmiotów[1153].

W wyniku powyższej analizy, stwierdzić należy, że zakres podmiotowy nadzoru sprawowanego przez rio obejmuje nie tylko gminy, powiaty i województwa, ale także ich związki i porozumienia.

Rozróżnienie funkcji nadzoru i kontroli rio względem działalności samorządu terytorialnego jest niezmiernie istotne, bowiem izby w ramach przyznanych ustawowo kompetencji są podmiotem uprawnionym do pełnienia w zakresie działalności gospodarki finansowej samorządu terytorialnego zarówno kontroli jak i nadzoru. Jako organ kontroli oraz organ nadzoru izby realizując każdą z funkcji muszą działać wyłącznie w granicach przyznanych im kompetencji, a podkreślić należy, że zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli i nadzoru izb różnie się. Ponadto inne kryteria obowiązują w ramach kompetencji

[1151] Dz.U. z 2017r. poz. 730.
[1152] W. Miemiec, M. Miemiec, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych…, s. 125.
[1153] J. Jagoda, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Samorząd terytorialny …, s. 153.

nadzorczych rio, a inne w zakresie kontroli. W ramach uprawnień nadzorczych izby mogą stosować wyłącznie kryterium legalności o czym stanowi art. 171 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p., i art. 79 u.s.w., podczas gdy przy sprawowaniu kontroli poza legalnością izby w zakresie zadań własnych samorządu weryfikują również zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ust. 1 u.r.i.o.) a w zakresie zadań zleconych ustawodawca wyposażył rio na mocy art. 5 ust. 2 u.r.i.o. również w możliwość stosowania kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2018 roku, I OSK 2940/17[1154] orzekł, że poprzez regulację art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne. Natomiast na podstawie art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zgodnie z art. 85 u.s.g. nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. W myśl art. 87 tej ustawy organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Z kolei art. 89 ust. 1 stanowi, że jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu[1155].

Przez jednostki samorządu terytorialnego rozumieć należy gminy, powiaty oraz województwa samorządowe. Ustawodawca w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że podstawową j.s.t. jest gmina. Według definicji ustawowej zawartej w art. 1 ust. 2 u.s.g. gmina to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy. Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa i nie zależy od aktywności czy też bierności jej członka. Uzyskanie członkostwa następuje z chwilą zamieszkania na terenie gminy[1156]. Potwierdza to rozstrzygnięcie nadzorcze

[1154] LEX nr 2520785.
[1155] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2018r., II OSK 2985/17, LEX nr 2463045; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2018 r., II OSK 2868/17, Lex nr 2463044, Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 lipca 2017 r., LEX-O.4131.20.2017.LP, Mazow.2017/6307, Rozstrzygnięcie Wojewody Mazowieckiego dnia 5 maja2017 r., LEX-O.4131.13.2017 LP, Mazow. 2017/4652.
[1156] M. Kisała, Samorząd gminny, [w:] S. Wrzosek (red.), M. Kruszewska-Gagoś (red.), Prawo administracyjne, Lublin 2016, s. 37.

Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 października 2013 roku, NK-N.4131.45.11.2013.JK8[1157] w którym wojewoda orzekł, że ustawodawca nie uzależnia faktu przynależności do wspólnoty samorządowej od okresu zamieszkiwania na terytorium gminy bądź zamiaru zamieszkania w niej na stałe lub czasowo. Gmina jest zobowiązana do zaspokajania zbiorowych potrzeb wszystkich swych mieszkańców. Z członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy, w związku z czym gmina nie może ich dyskryminować ze względu na okres zamieszkiwania na jej terenie. Uznanie danej osoby za mieszkańca gminy nie może być zatem uzależnione od faktu stałego zamieszkiwania na jej terenie.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 24 września 2009 roku, III SA/Kr 234/09[1158] każda osoba fizyczna może swobodnie zmieniać swoją przynależność samorządową, osiedlając się na terytorium innej gminy. Uzyskanie członkostwa danej wspólnoty gminnej następuje z chwilą zamieszkania na terenie gminy, natomiast wygaśnięcie tej przynależności następuje z chwilą utraty miejsca zamieszkania na terenie gminy, np. na skutek osiedlenia się na obszarze innej gminy.

Członkostwo w danej j.s.t. ma zatem charakter powszechny i obligatoryjny, powstaje ono *ipso iure* niezależnie od woli osób zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządowej. Przez co powszechność i przymusowość przynależności do wspólnoty samorządowej stanowi kanon ustroju samorządu terytorialnego. Nikt mocą własnego oświadczenia woli nie może przystąpić ani wystąpić ze wspólnoty samorządowej, nikt też nie może z niej zostać wyłączony bądź wykluczony w drodze decyzji jakiegokolwiek organu[1159].

Gmina wykonuje wszystkie zadania przekazane do realizacji samorządowi terytorialnego, które nie zostały niezastrzeżone dla innych jednostek samorządowych. Jest to konstytucyjne domniemanie właściwości gminy, sformułowane w art. 164 ust. 3 Konstytucji RP oraz w u.s.g[1160]. Na szczególną uwagę zasługuje brzmienie art. 6 ust. 1 u.s.g. który stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach, należy do gminy. Na tej podstawie stwierdzić należy, że sprawy gminne posiadać muszą dwie cechy: charakter publiczny i znaczenie lokalne. Tego rodzaju wyróżnienie jednoznacznie wskazuje na uznanie przez ustawodawcę istnienia interesu lokalnego odrębnego od interesu państwowego, czy interesu społecznego[1161].

[1157] Legalis nr 750652.
[1158] Legalis nr 1142609.
[1159] E. Olejniczak-Szałowska, Członkostwo wspólnoty samorządowej, ST 1996, nr 5, s. 8.
[1160] M. Kisała, Samorząd gminny, [w:] S. Wrzosek (red.), M. Kruszewska-Gagoś (red)…., s. 37.
[1161] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszaw 2016, s. 76.

Analizując przepis art. 4 i 4a u.s.g. stwierdzić można, że w RP występują dwa rodzaje gmin: gmina miejska i gmina wiejska[1162]. Tego rodzaju rozróżnienie ma przede wszystkim charakter formalny obejmujący nadanie gminie czy też miejscowości statusu miasta, z u.s.g. bowiem nie wynika jakie elementy powinny odróżniać gminę miejską od gminy wiejskiej. Jednakże podział gmin na miejskie a także wiejskie ma wpływ na nazewnictwo organów tej gminy. W gminach wiejskich organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy, natomiast zgodnie z art. 15 u.s.g. jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej[1163]. W odniesieniu do organu wykonawczego gminy nazewnictwo przybiera aż trzy formy: wójt, burmistrz., prezydent miasta. Ustawodawca w art. 26 ust. 1 u.s.g. stanowi, że organem wykonawczym w gminie jest wójt. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy (art. 26 ust. 3 u.s.g.). Natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta (art. 26 ust. 4 u.s.g.). Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Gminy działają poprzez swoje organy i właśnie działalność w zakresie spraw finansowych podejmowana przez organy gminy podlega nadzorowi rio.

Kolejnym podmiotem, który nadzorować może rio w zakresie spraw finansowych jest powiat. Zgodnie z art. 1 u.s.p. mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Przez powiat należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium[1164]. Podzielam pogląd Z. Niewiadomskiego, że nie oznacza to iż wspólnota jaką tworzy społeczność gminna nie ma charakteru wspólnoty lokalnej. Bowiem zarówno mieszkańcy gminy jak i mieszkańcy powiatu tworzą wspólnoty o charakterze lokalnym, tyle że wspólnota mieszkańców gminy stanowi zgodnie z założeniami przyjętymi w Konstytucji RP wspólnotą o charakterze podstawowym, natomiast wspólnota mieszkańców powiatu jest wspólnotą subsydiarną w stosunku do tej pierwszej[1165].

Ustawodawca przewidział istnienie dwóch rodzajów powiatów: tzw. powiatu ziemskiego i powiatu grodzkiego. Powiat ziemski obejmuje obszar gmin graniczących ze sobą,

[1162] Nie jest to prawdą bowiem w Polsce wyróżnić można trzy rodzaje gmin: miejskie, obejmujące wyłącznie obszar miasta, miejsko – wiejskie, obejmujące zarówno obszar miasta jak i tereny wiejskie; wiejskie, obejmujące wyłącznie tereny wiejskie.
[1163] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszaw 2016, s. 79.
[1164] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2018 r., V SA/Wa1066/17, LEX nr 2536000.
[1165] Z. Niewiadomski, Uwagi do odpowiednich art. 1 u.s.g. regulacji ustawy o samorządzie powiatowym, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 10.

natomiast powiat grodzki tworzy miasto na prawach powiatu obejmujące obszar miasta liczącego ponad 100 000 mieszkańców oraz tych spośród miast, które 31 grudnia 1998 roku przestały być siedzibami województw, chyba że na wniosek rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu[1166].

Powiat podobnie jak gmina samorządowa wykonuje zadania publiczne, przy czym zadania powiatu mają w odróżnieniu od gmin nie gminny a ponadgminny charakter. Tym samym zakres zadań oraz funkcje powiatu mają charakter uzupełniający a także wyrównawczy w stosunku do funkcji gminy. Należy jednak podkreślić, że powiat nie ma żadnych uprawnień kierowniczych bądź nadzorczych w stosunku do gminy. Nie ma miedzy tyli jednostkami samorządowymi ani hierarchicznego zwierzchnictwa ani podporządkowania. Są to dwie niezależne od siebie j.s.t. Zasada wynika z art. 4 ust. 6 u.s.p. który stanowi, że zadania powiatu nie mogą naruszać działania gminy[1167].

Funkcję organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje jako organ stanowiący i kontrolny którym jest rada miasta, natomiast w powiecie ziemskim organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu. Organem wykonawczym powiatu grodzkiego jest prezydent miasta, natomiast powiatu ziemskiego zarząd powiatu na czele którego stoi starosta. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w u.s.p., ale ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność a także ich powoływanie oraz odwoływanie, czy też zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym[1168].

Podkreślić należy, że każde działanie organu władzy, w tym także organów powiatu musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii[1169]. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K25/99,[1170] w którym orzekł, że „stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte

[1166] J. Dziobek-Romański, Powiat – typy, [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 124-125.
[1167] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 147.
[1168] J. Dziobek-Romański, Powiat – typy…, s. 125.
[1169] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 lipca 2015 r. , NK-N.4131.140.5.2015.ASZ, Dolno.2015/3045.
[1170] OTK z 2000, nr 5, poz. 141.

w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Regionalne izby obrachunkowe w zakresie działalności finansowej sprawują również nadzór nad województwami samorządowymi. Zgodnie z art. 1 u.s.w. mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Przez samorząd województwa, rozumieć należy regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Warto zauważyć, że w art. 164 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca posługuje się pojęciem j.s.t., nawiązując do pojęcia regionu, który określa najwyższą jednostkę terytorialnego podziału państwa unitarnego w Europie. Region to wyodrębniony geograficznie obszar, cechujący się silnymi więziami historycznymi, gospodarczymi, społecznymi, kulturalnymi, często również etnicznymi[1171]. Władze regionu są niezależne od administracji rządowej, region posiada podobnie jak jednostki o charakterze lokalnym (powiaty oraz gminy) osobowość prawną, zadania o charakterze regionalnym (ponad lokalnym) oraz swoje organy wykonawcze oraz stanowiące i kontrolne[1172].

Podzielam pogląd B. Dolnickiego, województwo samorządowe należy definiować jako jednostkę o charakterze korporacyjnym, wyposażoną w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniającą, poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej, na zasadach określonej prawnie niezależności, podlegającą przy tym nadzorowi państwowemu, sprawowanemu na podstawie kryterium legalności, której samodzielność podlega ochronie sądowej[1173]. Województwo jest największą j.s.t., której zakres działalności nie narusza samodzielności powiatu oraz gminy[1174]. Organem stanowiącym a także kontrolnym w województwie samorządowym jest sejmik województwa, natomiast organem wykonawczym zarząd województwa na czele którego stoi marszałek województwa. Podobnie jak w przypadku gmin oraz powiatów nadzór w zakresie działalności gospodarki finansowych województw samorządowych sprawują rio na podstawie kryterium legalności (zgodności z przepisami prawa).

Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych (gminnej i powiatowej) stanowią o możliwości współdziałania j.s.t., które może przybierać różne formy z zależności od celu

[1171] J. Sługocki, Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe, Warszawa 2012, s. 248.
[1172] J. Lemańska, Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym, Kraków 2006, s. 20.
[1173] B. Dolnicki, Koncepcja województwa samorządowego, ST 1999, nr 6, s. 17-18.
[1174] M. Kisała, Samorząd województwa, [w:] S. Wrzosek (red.), M. Kruszewska-Gagoś (red.)…, s. 62.

w jakim jednostki chcą podjąć współpracę. Jeżeli celem jednostek samorządowych jest wykonywanie zadań, współdziałanie przybierać może formę związku międzygminnego, powiatowego, powiatowo-gminnego porozumień i stowarzyszeń. Jeżeli j.s.t. chcą wspólnie podejmować inne niż wykonywanie zadań publicznych działania wówczas tworzą stowarzyszenia. W przypadku porozumień oraz związków podstawą prawna działania będą ustrojowe ustawy samorządowe[1175], stowarzyszenia natomiast zawierane są na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach[1176] oraz na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych[1177]. Podejmowane przez j.s.t. współdziałanie ma charakter dobrowolny w związku z tym jednostki samorządowe mają swobodę w wyborze formy współdziałania, oraz swobodę tworzenia i likwidacji zawieranych między sobą form[1178].

Województwa samorządowe w obecnym stanie prawnym związków w celu współdziałania tworzyć nie mogą. Taką możliwość województwa posiadały na mocy art. 18 u.s.w. przed wprowadzeniem noweli u.s.w. z dnia 11 kwietnia 2001 roku[1179].

Najpopularniejszą formą współdziałania j.s.t. są związki międzygminne i powiatowe. Ustawodawca w art. 64 ust. 1 u.s.g. stanowi, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Wchodzące w skład związku międzygminnego gminy wykonują razem określony rodzaj zadania przypisanego przez ustawodawcę im wszystkim, w zinstytucjonalizowanej formie związku. Przesłanką utworzenia związku może być nie tylko niewystarczająca ilość środków na wykonanie zadania przez gminę, lecz także charakter zadania, którego wykonywanie przez kilka gmin i na ich terenie będzie efektywniejsze[1180].

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku dnia z 24 lutego 2010 r., II FSK 1585/08[1181], orzekł, że związek międzygminny jest odrębnym od gmin podmiotem prawa publicznego. Jednakże nie jest to jednostka o takim samym charakterze jak jednostka samorządu terytorialnego. Jest to bowiem struktura utworzona wyłącznie na potrzeby realizacji

[1175] Są to formy, które podlegają nadzorowi rio.
[1176] T. j. Dz.U. z 2017 r., poz. 210.
[1177] Dz.U. nr 91, poz. 1009.
[1178] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 331.
[1179] Ustawa z dnia 11 kwietnia 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.
[1180] R. Cybulska, Komentarz do art. 64 u.s.g., [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 829.
[1181] LEX nr 595838.

konkretnego zadania gminnego lub wspólnej obsługi określonej w art. 10a u.s.g. Nie jest to również „gminna jednostka organizacyjna" ani „gminna osoba prawna", ponieważ jest podmiotem odrębnym od jednostek samorządu terytorialnego. Związek gminny to zgodnie z wyrokiem SN z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 409/10[1182]: „organizacja gmin umożliwiająca im połączenie sił w celu łatwiejszego i o większej skali zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot gminnych. Związek międzygminny tworzyć może dwie lub więcej gmin zamierzających wspólnie wykonywać zadania publiczne. Związkowi międzygminnemu przekazane być może każde zadanie publiczne gmin zarówno to realizowane w formie czynności cywilnych, jak również administracyjnoprawnych. Nie ma w tym zakresie ustawowych ograniczeń. Związki mogą zatem być tworzone w celu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej[1183].

Nie istnieją takie przepisy prawa, które ograniczałyby liczbę związków, w których może uczestniczyć jedna gmina. Oznacza to, że gmina może uczestniczyć więc w więcej niż jednym związku. Nie może jednak należeć do dwóch bądź większej liczby związków, jeśli realizują one te same zadania[1184].

Analogiczną regulację zawiera art. 65 ust. 1 u.s.p. zgodnie z którym w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej powiatu. Ponadto powiaty tworzyć w tym celu mogą również związki z gminami tworząc tzw. związki powiatowo-gminne, tego rodzaju związek tworzony być może również w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gmin.

Związek gmin powstaje na mocy uchwał poszczególnych rad gmin które chcą do niego przystąpić o utworzeniu związku międzygminnego. Każda z rad gminnych podejmuje taką uchwałę we własnym zakresie, a nie wspólnie z pozostałymi gminami mającymi wchodzić w skład związku. Uchwała w sprawie przystąpienia do związku podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Podjęcie uchwał jest zakończeniem swoistego rodzaju procedury negocjacyjnej, która ma służyć ustaleniu zakresu przekazywanych

[1182] LEX nr 863960.
[1183] J. Dominowska, Komentarz do art. 64 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 611.
[1184] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 8 stycznia 2008 r., NK.I-0911/6/08, LEX nr 352451.

związkowi zadań, a także środków na to przeznaczonych[1185]. Uchwały wszystkich rad gmin o przystąpieniu do związku powinny być tej samej treści, pozwoli to uniknąć ewentualnych wątpliwości co do zgodności złożonych oświadczeń woli przystępujących do związku jednostek.

Gmina ubiegająca się o przyjęcie do związku międzygminnego może już na etapie negocjacji akcesyjnych w trybie uchwały rady gminy zobowiązać się do wniesienia na rzecz związku udziałów pieniężnych. Związek międzygminny może dysponować takimi środkami finansowymi jeszcze przed przyjęciem gminy do związku, o ile wydatkowanie tych środków jest związane z realizacją zadań na rzecz tej gminy przystępującej do związku[1186].

Kolejnym etapem powstawania związku jest przyjęcie przez rady gmin mających być członkami związku międzygminnego statutu związku a następnie złożenie przez uprawnione organy gmin oświadczeń woli w sposób przewidziany w art. 46 ust. 1 u.s.g. Oznacza to, że oświadczenie woli w imieniu gminy składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Jak słusznie zauważa J. Dominowska, w praktyce rzadko się tak zdarza, gdyż z powstaniem związku po stronie gminy powstają zobowiązania finansowe, w związku z czym do skuteczności oświadczeń woli organu wykonawczego gminy o przystąpieniu do związku będzie konieczna kontrasygnata skarbnika lub osoby przez skarbnika upoważnionej[1187].

Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2011 r., II SA/Wr 559/10[1188] gminy, które przystępują do związku, przekazują związkowi międzygminnemu z mocy prawa swoje uprawnienia oraz obowiązki w zakresie przekazanych związkowi zadań wraz z dniem ogłoszenia statutu związku. Przejście praw i obowiązków następuje więc w dniu ukazania się wojewódzkiego dziennika urzędowego zawierającego statut. Jednocześnie gmina, która przekazuje zadanie, traci prawo do jego wykonania.

Zgodnie z art. 65 u.s.g. Związek posiada osobowość prawną, którą nabywa po jego zarejestrowaniu i ogłoszeniu statutu. Wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. „Wyodrębnienie podmiotu prawa za pomocą osobowości prawnej ma w istocie to znaczenie, że danemu podmiotowi prawa przyznaje się zdolność stawania się podmiotem praw i obowiązków oraz związanej z tym zdolności prawnej do realizacji tych praw

[1185] J. Dominowska, Komentarz do art. 64 u.s.g., [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 614.
[1186] C. Kociński, Możliwość dysponowania przez związek międzygminny udziałami wniesionymi przez gminę przystępującą do związku, NZS 2005, nr 6, s. 71.
[1187] J. Dominowska, Komentarz do art. 64 u.s.g…, s. 616.
[1188] LEX nr 994086.

i obowiązków”[1189]. Osobowość prawna związku ustaje z chwilą wykreślenia go z rejestru. Z przepisu art. 66 u.s.g. wynika, że gmina, która zamierza przystąpić do związku, zobligowana jest poinformować o tym wojewodę. Jak wskazuje M. Ofiarska, przepis ten ma więc wyłącznie charakter porządkowy, bowiem nie ma też sankcji za niepowiadomienie wojewody[1190].

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgodnie z art. 69 u.s.g. zgromadzenie związku, które w zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy, dlatego do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.

Członkami zgromadzenia z mocy prawa (art. 70 u.s.g.) zostają organy wykonawcze gmin uczestniczących w tym związku. Mogą to być więc wójtowie, burmistrzowie a także prezydenci gmin uczestniczących w związku. Tym samym ustawodawca wprost wskazuje, że żadnego członka związku nie można pozbawić reprezentacji w związku. Nawet gdyby bowiem takie postanowienie wprowadzić do statutu związku, to i tak, jako niezgodne z ustawą, byłoby nieważne[1191].

Natomiast organem wykonawczym związku jest zgodnie z art. 73 u.s.g. zarząd powoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie sprawia, że te same osoby będą wchodziły w skład zarządu, jak i zgromadzenia. Warto podkreślić że w u.s.g. nie ma regulacji odnoszącej się do ilości członków wchodzących w skład zarządu. W piśmiennictwie formułuje się postulat, aby nie był to organ zbyt liczebny, gdyż to pozwoli mu zachować sprawność działania. Zdaniem B. Dolnickiego zarząd nie powinien liczyć więcej niż 5 członków[1192]. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 października 2009 r., II OSK 1124/09[1193], stanął na stanowisku, że wybór członków zarządu powinien odbyć się w głosowaniu tajnym.

Regulacje dotyczące związków powiatu choć zbliżone do związków gminnych są nieco szersze, ponieważ powiaty tworzyć mogą związki nie tylko w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych ale również w celu wydawania decyzji administracyjnych[1194].

Pomimo to że związki międzygminne i powiatowe nie są j.s.t., to przekazane zadania publiczne wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, gdyż posiadają

[1189] A. Błaś, Funkcje osobowości prawnej gmin i związku komunalnego, AUW 1996, z. 35, s. 34–35.
[1190] M. Ofiarska, Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2008, s. 468.
[1191] R. Cybulska, Komentarz do art. 64 u.s.g., [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 850.
[1192] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 338.
[1193] LEX nr 529794.
[1194] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 lutego 2014 r., II SA/Gl 1349/13, LEX nr 1525527.

osobowość prawną[1195]. Podobnie jak w przypadku związku gmin związek powiatu powstaje po przeprowadzeniu negocjacji zainteresowanych powstaniem związku jednostek, po podjęciu uchwał przez rady poszczególnych powiatów (a w przypadku związku powiatowo gminnego rad gmin i powiatów mających być członkami związku) o utworzeniu związku. Gminy i powiaty, bądź same powiaty zgłaszają utworzenie związku do rejestru związków międzygminnych, związków powiatów oraz związków powiatowo-gminnych prowadzonego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem wojewody który jest właściwy ze względu na siedzibę związku załączając do zgłoszenia; uchwały rad każdej z jednostek wchodzących w skład związku o jego utworzeniu, uchwały rad o przyjęciu statutu związku, statut związku oraz protokoły posiedzeń rad jednostek przystępujących do związku odnoszące się do trybu podejmowania uchwał o utworzeniu związku oraz o przyjęciu statutu.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku powiatowego jest zgromadzenie związku. Zasady reprezentacji powiatu w związku zgodnie z art. 69 u.s.p. określa rada powiatu, z tym że w skład zgromadzenia wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Natomiast na mocy art. 71 u.s.p. organem wykonawczym związku powiatowego jest zarząd, powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród członków zgromadzenia. Jeżeli statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku.

Do związku powiatowo – gminnego odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące powiatów z tym że: 1) w postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku powiatowo-gminnego powiaty i gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje starosta jednego z powiatów bądź wójt jednej z gmin upoważniony przez starostów i wójtów pozostałych członków związku, 2) zasady reprezentacji jednostek w związku określa statut związku o czym stanowi art. 72a u.s.p.[1196].

Uchwały zgromadzenia w każdym związku wykonuje jako organ wykonawczy, czyli zarząd. Decyzje zarządu w formie uchwał podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków. Natomiast oświadczenia woli w imieniu związku w razach zwykłego zarządu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik). Ponadto zarząd ma uprawnienie, aby udzielić

[1195] P. Klimek, Współpraca jednostek samorządu terytorialnego–stowarzyszenie czy związek, FK 2012, nr 5, s. 16.
[1196] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 332.

przewodniczącemu zarządu upoważnienia do jednoosobowego składania oświadczenia woli w zakresie prowadzenia bieżącej działalności związku[1197].

Związek metropolitalny jest to forma prawna właściwa dla obszaru metropolitalnego w Polsce, będąca zrzeszeniem gmin, które charakteryzują się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanistycznych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim[1198] obszar taki zamieszkuje co najmniej 2 mln mieszkańców. Obecnie polskie ustawodawstwo określiło możliwość powstawania związku metropolitalnego tylko na terenie tego województwa.

Związek metropolitalny w województwie śląskim pod nazwą „Górnośląsko - Zagłębiowska Metropolia" utworzony został 1 lipca 2017 r. na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia"[1199], który rozpoczął on swoją działalność 1 stycznia 2018 roku.

Związek metropolitalny nie jest związkiem komunalnym w rozumieniu ustrojowych ustaw samorządowych. Niedopuszczalne jest nawet zdaniem B. Dolickiego odpowiednie stosowanie do niego przepisów o związkach międzygminnych, powiatów czy powiatowo - gminnych. Zatem mamy do czynienia z nową instytucją samorządu terytorialnego[1200]. Aglomeracja górnośląska jest największą konurbacją w Polsce i drugą największą w Europie, (największa konurbacja znajduje się na zachodzie Niemiec jest to Zagłębie Ruhry liczące ok. 5 mln mieszkańców)[1201]. Uchwalenie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim wieńczy wieloletni proces tworzenia regulacji prawnych regulujących tryb oraz zasady funkcjonowania metropolii[1202]. Na przestrzeni ostatnich kilku lat przedstawiano różne rozwiązania mające zapewnić miastom aglomeracji górnośląskiej możliwość wspólnego wykonywania zadań.

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim w zasadniczej mierze powiela koncepcję *„*związku metropolitalnego*"*, opisaną w ustawie o związkach metropolitalnych[1203]. Zgodnie z przyjętymi założeniami metropolia ma być „podmiotem

[1197] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 340.
[1198] Dz.U. z 2017 r., poz. 730.
[1199] Dz.U. z 2017 r. poz. 1290.
[1200] B. Dolnicki, R. Marchaj, Związek metropolitalny w województwie śląskim, ST 2017, nr 7-8, s. 5.
[1201] B Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 529-537.
[1202] Przed uchwaleniem ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim problematykę metropolii na śląsku regulowana uchylona przywołanym aktem Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.
[1203] Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.

dodatkowym", którego utworzenie nie zmieni sposobu funkcjonowania jednostek zasadniczego podziału terytorialnego na obszarze aglomeracji górnośląskiej; powinna zatem wykonywać nowe zadania o charakterze ponadgminnym, które do tej pory nie były wykonywane. Związkowi metropolitalnemu przyznano osobowość prawną, nie upodmiotowiając jednocześnie społeczności lokalnych. Dlatego też związek metropolitalny w sensie ustrojowym pozbawiony jest podmiotu samorządu terytorialnego, czyli mieszkańców. Natomiast posiada pozostałe trzy cechy samorządu terytorialnego: przedmiot – powołany został w celu wykonywania zadań publicznych, zadania – ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim wskazuje wprost zadania własne związku, a także nadzór – związek został poddany nadzorowi na podstawie przepisów u.s.w. Członkami związku metropolitalnego utworzonego na obszarze województwa śląskiego mogą być wyłącznie gminy. Szczególną rolę ustawodawca przewidział dla miasta Katowice oraz jego organów, jest ono jedyną gminą, która obligatoryjnie musi uczestniczyć w związku, a jego organy odgrywają istotną rolę w procesie tworzenia związku[1204].

Zgodnie z art. 12 ustawy o związku metropolitalnym województwa śląskiego wykonuje on zadania publiczne w zakresie: 1) kształtowania ładu przestrzennego; 2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego; 3) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej; 4) metropolitalnych przewozów pasażerskich; 5) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; 6) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru. Ponadto może również realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego, może także realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej.

Organami związku metropolitalnego są: zgromadzenie jako organ stanowiący i kontroli oraz zarząd będący organem wykonawczym. Zgromadzenie składa się z delegatów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, po jednym z każdej gminy. Delegatami tymi są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) lub osoby przez nich upoważnione o czym stanowi art. 21 ustawy o związku metropolitalnym województwa śląskiego. W skład zarządu

[1204] B. Dolnicki, R. Marchaj, Związek metropolitalny w województwie śląskim, ST 2017, nr 7-8, s. 7-11.

wchodzi 5 członków, w tym przewodniczący zarządu. Zarząd jest wybierany przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym. Ustawodawca w art. 33 stanowi że zarząd wykonuje zadania związku metropolitalnego niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia w szczególności: 1) wykonywanie uchwał zgromadzenia; 2) gospodarowanie mieniem związku metropolitalnego; 3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu związku metropolitalnego; 4) kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego, w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników. Zasady i tryb działania zarządu określa statut związku metropolitalnego.

Uchwały zarządu zgodnie z art. 34 ustawy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym[1205]. Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego sprawują Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda śląski, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Do nadzoru nad działalnością związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 7 u.s.w. zatytułowanego „Nadzór nad działalnością samorządu województwa".

Ostatnią formą współdziałania j.s.t. podlegającą nadzorowi izb są porozumienia j.s.t. powołane do życia w celu wspólnej realizacji zadań publicznych. Forma ta zdaniem Z. Cieślaka jest instytucją o charakterze ustrojowym, do jej istoty należy uwarunkowanie prawne i faktyczne współdziałania niezależnych w przedmiocie porozumienia podmiotów, treść zawartego porozumienia stanowi stworzenie podstaw wspólnej realizacji określonych działań faktycznych i prawnych w celu jego wykonania[1206].

Przez porozumienie komunalne rozumie się nie każde porozumienie z udziałem j.s.t., ale tylko takie, które odpowiada określonym kryteriom podmiotowym, przedmiotowym oraz funkcjonalnym. Jest to porozumienie zawierane przez j.s.t. z inną taką jednostką w sprawie powierzenia (przekazania) określonych zadań publicznych. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa oraz obowiązki drugiej strony porozumienia, związane z powierzonymi jej zadaniami, a j.s.t. powierzająca te zadania jest zobowiązana do udziału w kosztach ich realizacji. Zawarte porozumienie nie prowadzi zatem do powstania odrębnej osoby prawnej, a jego istotną cechą jest powierzenie (przeniesienie) zadań publicznych jednej j.s.t. innej takiej jednostce. Porozumienia, które nie wywołują takiego skutku, nawet jeżeli odnoszą się do zadań publicznych, nie odpowiadają przyjętej konstrukcji teoretycznej porozumienia

[1205] Chyba że ustawodawca w innym akcie normatywnym postanowił inaczej.
[1206] Z. Cieślak, Porozumienie administracyjne, Warszawa 1985, s. 113.

komunalnego[1207]. Podstawą prawną współpracy w ramach porozumień z udziałem j.s.t. są przepisy ustrojowych ustaw samorządowych. Formuła prawna porozumienia samorządowego dopuszcza współpracę j.s.t. zarówno tego samego, jak i różnych poziomów. Możliwość zawarcia porozumienia pomiędzy j.s.t. reguluje art. 74 u.s.g. (porozumienia międzygminne), art. 8 ust. 2a u.s.g. (porozumienie gminy z powiatem lub województwem), art. 73 u.s.p. (porozumienia pomiędzy powiatami), art. 5 ust. 2 u.s.p. (porozumienie powiatu z gminą i województwem), art. 8 ust. 2 u.s.w. (porozumienia województwa z innymi województwami z gminami i powiatami).

Należy podkreślić, że przy porozumieniach j.s.t. różnego poziomu obowiązuje zasada zgodnie z która przekazanie zadań nastąpić może jedynie w dół, przy czym zastosowanie będzie miała zasada subsydiarności i w zależności od stanu faktycznego przejęcie zadań odbędzie się na rzecz najwłaściwszej jednostki[1208]. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 27 września 1994 roku, SA/Łd 1906/94[1209] porozumienie komunalne nie jest umową prawa cywilnego, ale swoistą formą publicznoprawną, ponieważ przekazanie zadań publicznoprawnych nie może nastąpić w drodze umowy cywilnej. Porozumienie ma charakter dowolny a obowiązek jego zawarcia wynikać może wyłącznie z ustawy.

W doktrynie istnieją poglądy, że ustawodawca nie sprecyzował trybu zawierania porozumień komunalnych[1210]. Przedmiotem porozumienia jest przekazanie jednej jednostce przez drugą zadań publicznych. Mogą to być zadania własne, jak i zadania zlecone. Sama treść porozumienia powinna zawierać jednoznaczne oraz precyzyjne uregulowanie terminu, od którego j.s.t. przejmuje przekazane z drodze porozumienia prawa a także obowiązki od pozostałych należących do porozumienia jednostek[1211]. Wyrażenie woli o powierzeniu wykonania zadań innej gminie w drodze porozumienia międzygminnego należy do wyłącznej właściwości rady gminy, natomiast złożenie oświadczenia woli o zawarciu porozumienia należy do kompetencji organu uprawnionego do reprezentacji gminy na zewnątrz, czyli do wójta[1212]. Powierzenie zadań do wykonania na podstawie porozumienia nie jest jednak tożsame z przekazaniem innej j.s.t. kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w tym

[1207] L. Wengler, Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane), ST 2006, nr 5, s. 39
[1208] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 345.
[1209] ONSA 1995, nr 7, poz. 161.
[1210] L. Wengler, Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego…, s. 37.
[1211] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 lipca 2008 r., NK.II.0911-16/371/08, LEX nr 492709.
[1212] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Bk 715/10, LEX nr 752402.

zakresie[1213]. Natomiast nadzór nad realizacją porozumienia komunalnego będzie nadzorem nad określoną w nim j.s.t.[1214].

Nadzór nad działalnością finansową wszystkich j.s.t. i ich związków ma charakter władczy i wiąże się z powinnością prawną władczego wkraczania izb w działalność organów j.s.t. Zasadniczo odnosi się do uchwał i zarządzeń organów j.s.t. oraz ich związków, nigdy natomiast nie może być przedmiotem weryfikacji decyzji administracyjnych. Decyzje administracyjne są bowiem objęte kontrolą w ramach przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego[1215] i służy od nich odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego[1216].

Ustawodawca w sposób wyraźny dokonuje rozdzielenia kompetencji kontrolnych oraz nadzorczych, obejmujących zróżnicowane formy a także środki postępowania izb, z jednej strony kontrola stanowi fragment (jest elementem) nadzoru sprawowanego przez rio, z drugiej zaś stanowi odrębną kategorię prawną, przez co wypełnia samoistne funkcje nakierowane na zbadanie i ocenę gospodarki finansowej podmiotów określonych treścią art. 1 ust. 2 u.r.i.o.[1217].

7.3. Zakres przedmiotowy nadzoru regionalnej izby obrachunkowej nad działalnością samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP organami nadzoru nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Przywołana norma konstytucyjna musi być odczytywana jako (co najmniej) wprowadzenie domniemania właściwości rzeczowej rio do każdego aktu podjętego w sprawie finansowej[1218].

Niestety w żadnym akcie normatywnym nie odnajdziemy definicji legalnej pojęcia „sprawy finansowe". Ustawodawca w art. 11 u.r.i.o. stanowi, że w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość

[1213] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2013 r., III SA/Wr 463/12, CBOSA.
[1214] K. Podgórski, Zagadnienia nadzoru nad działalnością komunalną, ST 1995, nr 6, s.76.
[1215] T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096.
[1216] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice … , s. 158.
[1217] K. Tomaszewska, Zakres i charakter działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych w obrębie udzielania zamówień publicznych, PUG „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2016, nr 12, s. 15.
[1218] J. Wilk, O właściwości nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie podatków i opłat lokalnych, NZS 2012, nr 1, s. 1.

długu publicznego j.s.t. oraz udzielania pożyczek; 4) zasad oraz zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t.; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie, przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Zdaniem P.R. Krawczyka argumentem za niedefiniowaniem ustawowym pojęcia nadzoru „w zakresie spraw finansowych" miało być ustalenie jego zakresu poprzez praktykę orzeczniczą[1219]. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2018 roku, I GSK 1878/18[1220] orzekł, że stosownie do art. 171 ust. 2 Konstytucji RP organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Przepis art. 86 u.s.g. stanowi zaś, że Prezes Rady Ministrów ma kompetencje do stosowania środka nadzorczego wobec organów samorządu terytorialnego (zawieszenie organów samorządu gminnego – art. 97 ust. 1 u.s.g.), natomiast nadzór nad działalnością uchwałodawczą sprawują wojewodowie a w zakresie spraw finansowych - regionalne izby obrachunkowe. Interpretacji pojęcia "spraw finansowych" należy dokonywać przy uwzględnieniu wyliczenia z art. 11 ust. 1 u.r.i.o. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 września 2017 roku, I SA/ Bd 736/17[1221] orzekł, że skoro przepis art. 11 ust. 1 u.r.i.o. wymienia ściśle określone kategorie spraw, w których organy j.s.t. podejmują uchwały podlegające badaniu izb, to należy przyjąć, że te uchwały objęte są zakresem kompetencji nadzorczej Kolegium rio. Nadzór sprawowany przez izby nie obejmuje całego spektrum spraw finansowych występujących w danej jednostce terytorialnej, lecz tylko ściśle przewidziany przez ustawodawcę zakres. Wskazać należy, że u.r.i.o. rozróżnia a także rozgranicza sferę uprawnień nadzorczych jak również sferę uprawnień kontrolnych izb obrachunkowych oraz podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli oraz nadzoru. Niedopuszczalna jest tym samym rozszerzająca wykładnia przepisów o charakterze kompetencyjnym. Fundamentalną zasadą państwa prawa jest zasada, że kompetencji organu administracji państwowej do działań władczych w tym uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. nie można domniemywać. Podobne stanowisko przyjął WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 września 2017 r., I SA/Bd 736/17[1222] który orzekł, że skoro przepis art. 11 ust. 1 u.r.i.o. wymienia ściśle określone kategorie spraw, w których organy j.s.t. podejmują uchwały podlegające badaniu przez

[1219] P. R. Krawczyk, Regionalne izby obrachunkowe–wyspecjalizowany organ nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, [w:] J.P. Tarno (red.), Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego, Zielona Góra 2005, s. 80.
[1220] LEX nr 2485886.
[1221] LEX nr 2395945.
[1222] LEX nr 2395945.

regionalne izby obrachunkowe, to należy przyjąć, że te uchwały objęte są zakresem kompetencji nadzorczej Kolegium rio. Nadzór sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe nie obejmuje całego spektrum spraw finansowych występujących w danej jednostce terytorialnej, lecz tylko ściśle przewidziany przez ustawodawcę zakres.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 23 grudnia 2014 r., II SA/Wa 213/14[1223] zakresu pojęcia "sprawy finansowe" użytego w art. 78 ust. 1 u.s.w. (nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.) należy dokonać w kontekście art. 11 ust. 1 u.r.i.o. Brzmienie przywołanego uregulowania pozwala na stwierdzenie, że intencją ustawodawcy było, aby wytyczało ono zakres właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych w ramach nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów jednostek samorządu terytorialnego. Tożsame stanowisko przyjął NSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r., FSK 1750/04[1224] który orzekł, że teza, iż art. 11 ust. 1 u.r.i.o., nie może być utożsamiany z uściśleniem kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, w szczególności przez ich ograniczenie do badania tylko tych enumeratywnie wymienionych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, bowiem zakres kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych został określony w innych przepisach, w tym w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, zasługuje na aprobatę wyłącznie w stanie prawnym obowiązującym do 29 listopada 2003 r.[1225] NSA wykazał, że choć art. 171 § 2 Konstytucji RP stanowi, że organami nadzoru nad działalnością j.s.t. są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe[1226], to w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. ustawodawca w sposób wyczerpujący wylicza materię uchwałodawczą podlegającą kompetencji rio. Z uwagi na powyższy przepis za niedopuszczalne należy uznać poszerzenie katalogu kompetencyjnego rio. Wskazał również na art. 18 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o., który upoważnia kolegium rio do orzekania wyłącznie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy. Brzmienie art. 18 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. powoduje, że

[1223] LEX nr 1640709.
[1224] LEX nr 187457.
[1225] Wówczas na mocy ustawy z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 149 poz. 1454) zmieniony został przepis art. 1 u.r.i.o. który brzmiał „Regionalne izby obrachunkowe, są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów o których mowa w ust. 2" natomiast na mocy art. 1 przyjętego ustawą zmieniającą „Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych:" Oznacza to jednoznacznie że od wejścia w życie nowego przepisu art. 1 u.r.i.o. nadzorem rio objęte mogą być wyłącznie uchwały i zarządzenia organów j.s.t. literalnie wskazane w art. 11 u.r.i.o.
[1226] Konstytucyjna norma prawna zawiera więc wszystkie sprawy związane z finansami j.s.t.

nie jest możliwe orzekanie przez kolegium izby o nieważności innych uchwał niż wymienione w art. 11 ust. 1 tejże ustawy. Izba stwierdzając nieważność uchwały podjętej w innej sprawie niż wymienione w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. przekracza swoje kompetencje. Jednakże w orzecznictwie można odnaleźć także odmienny pogląd.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 10 października 2007 roku, II GSK151/07[1227] w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. znajduje się sformułowanie precyzujące zadania kontrolne regionalnych izb obrachunkowych, w odniesieniu do uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego m.in. w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian (pkt 1) oraz budżetu i jego zmian (pkt 2). Ta regulacja nie może być utożsamiana z uściśleniem kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, w szczególności przez ich ograniczenie do tylko tych enumeratywnie wymienionych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres bowiem kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych określony został w innych przepisach - w tym w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP. Zbliżone stanowisko odnajdujemy w wyroku NSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2007 roku, II GSK 261/07[1228] w którym NSA orzekł, że katalog spraw poddanych nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych na podstawie art. 11 u.r.i.o., choć można uznać za wyczerpujący w stosunku do podstawowych zagadnień finansowych (przede wszystkim budżetowych) samorządu terytorialnego, nie jest katalogiem całkowicie zamkniętym. Przedstawione orzeczenia wskazują, że linia orzecznicza w zakresie uściślenia „pojęcia spraw finansowych" jest niejednoznaczna. Przeważa jednak stanowisko które podzielam, że zakres przedmiotowy nadzoru rio ujęty został w art. 11 u.r.i.o.[1229] W doktrynie również przyjmuje się, że zawarty w art. 11 u.r.i.o. katalog uchwał oraz zarządzeń organów, j.s.t. jest katalogiem zamkniętym w zakresie kompetencji nadzorczych izb.[1230].

W celu prawidłowości rozumienia przedmiotowego zakresu nadzoru rio i rozwiania w tym zakresie wszelkich wątpliwości należy w mojej ocenie prześledzić również działalność nadzorczą izb na podstawie corocznych sprawozdań KRRIO (ażeby przeanalizować sprawy objęte nadzorem) oraz zbadać zmiany zachodzące w zakresie norm prawnych zawartych w art. 11 u.r.i.o. i na tej podstawie usystematyzować zakres przedmiotowy działalności

[1227] LEX nr 399205.
[1228] OwSS 2008, nr 3, poz. 73.
[1229] orzecznictwo z ostatnich 10 lat jest jednoznaczne –zamknięty katalog przedmiotu działalności nadzorczej rio wyznacza art. 11 ust. 2 u.r.i.o.
[1230] K. Sawicka, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] J. Małecki (red.), R. Hauser (red.), Z. Janku (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, s. 71-72., także: J. Jagoda, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Samorząd terytorialny…, s. 166.

nadzorczej izb. Szczegółowy zakres zmian jakie ustawodawca wprowadzał w zakresie art. 11 u.r.i.o. przedstawia tabela nr 5:

TABELA nr 5: Zmiany w zapisach art. 11 u.r.i.o.

Wersja od: 1 stycznia 1993 r. (wejście w życie u.r.i.o.) **do:** 17 listopada 1995 r. wersja pierwotna	Art. 11. 1. W zakresie spraw budżetowych izba: 1) bada uchwały budżetowe rady gminy, przedkładane w trybie art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, Nr 32, poz. 191, Nr 34, poz. 199, Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518 oraz z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473), w zakresie ich zgodności z prawem, 2) bada uchwały rady gminy, przedkładane w trybie, o którym mowa w pkt 1, o nieudzieleniu zarządowi absolutorium, 3) w przypadku nieuchwalenia budżetu przez radę gminy do 31 marca roku budżetowego - ustala budżet gminy w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. 2. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale budżetowej, izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje sposób usunięcia uchybienia.
Wersja od: 18 listopada 1995 r **do:** 9 października 1997 r. art. 11 ust 1 pkt 2 zmieniony przez art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych ustaw (Dz. U. nr 124, poz. 601) zmieniający u.r.i.o. z dniem 18 listopada 1995	Art. 11. 1. W zakresie spraw budżetowych izba: 1) bada uchwały budżetowe rady gminy, przedkładane w trybie art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, Nr 32, poz. 191, Nr 34, poz. 199, Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518 oraz z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473), w zakresie ich zgodności z prawem, **2) bada uchwały rady gminy, przedkładane w trybie, o którym mowa w pkt 1, w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi absolutorium**, 3) w przypadku nieuchwalenia budżetu przez radę gminy do 31 marca roku budżetowego - ustala budżet gminy w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. 2. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale budżetowej, izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje sposób usunięcia uchybienia.

Wersja od: 10 października 1997 r. **do:** 31 grudnia 1998 r. art. 11 zmieniony przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin., (Dz. U. nr 113 poz. 734) zmieniająca u.r.i.o. z dniem 10 października 1997 r.	Art. 11. **1. Izba bada w trybie nadzoru określonym w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622 oraz z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679 i Nr 107, poz. 686) zgodność z prawem uchwał organów gmin w sprawach:** **1) budżetu,** **2) procedury uchwalania budżetu,** **3) układu wykonawczego budżetu gminy, jego szczegółowości oraz zmian,** **4) absolutorium dla zarządu,** **5) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd,** **6) zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych,** **7) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych,** **8) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę,** **9) określenia wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania,** **10) udzielania poręczeń majątkowych,** **11) wskazania banków prowadzących obsługę bankową gminy,** **12) określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek gospodarki pozabudżetowej,** **13) blokowania planowanych wydatków budżetowych,** **14) upoważnienia zarządu gminy do dokonywania zmian w budżecie,** **15) upoważnienia zarządu do dysponowania rezerwami,** **16) uchwalania planu dochodów i wydatków gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.** 2. W przypadku nieuchwalenia budżetu przez radę gminy do 31 marca roku budżetowego izba ustala budżet gminy w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. 3. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje sposób usunięcia uchybienia. **4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do związków międzygminnych i sejmików samorządowych.**
Wersja od: 1 stycznia 1999 r. **do:** 22 lutego 2000 r. Art. 11 zmieniony przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. (Dz. U. nr 160, poz. 1062) zmieniającą u.r.i.o. z dniem 1 stycznia 1999r.	Art. 11. **1. Izba bada uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, a w szczególności:** **1) określające w sposób bezpośredni lub pośredni poziom planowanych przychodów i dochodów oraz funduszów celowych, z wyjątkiem uchwał w sprawie zbycia lub obciążeń praw majątkowych,** **2) stanowiące o podstawie do dokonywania wydatków,** **3) określające procedury gromadzenia i wydatkowania środków finansowych, w tym zwłaszcza upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie i dysponowania rezerwami budżetowymi,** **4) zawierające oceny wykonania budżetu przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego (uchwały w sprawie absolutorium).** 2. W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 marca roku budżetowego, izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub porozumień. 3. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. 4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.

Wersja od: 23 lutego 2000 r. **do:** 26 października 2002 r. Art. 11 ust 1 zmieniony przez art. 31 pkt 3 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r., o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. nr 12, poz. 136) zmieniającą u.r.i.o. z dniem 23 lutego 2000 r.	Art. 11. **1. Izba bada uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:** **1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,** **2) budżetu i jego zmian,** **3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,** **4) zasad i zakresu przyznawania dotacji,** **5) podatków i opłat lokalnych,** **6) absolutorium dla zarządu.** 2. W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 marca roku budżetowego, izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub porozumień. 3. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. 4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.
Wersja od: 27 października 2002 r. **do:** 28 listopada 2003 r. art. 11 ust 1 zdanie 1 wstępne zmienione przez art. 54 pkt 1 lit a) tiret pierwsze oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 zmieniony przez art. 54 pkt 1 lit a) tiret drugie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, (Dz. U. nr 113, poz. 984) zmieniającą u.r.i.o. z dniem 27 października 2002r.,tj. od dnia wyborów organów stanowiących j.s.t. przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji organów wybranych w dniu 11 października 1998 r.	Art. 11. **1. Izba bada uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:** 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian, 2) budżetu i jego zmian, 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji, 5) podatków i opłat lokalnych, **6) absolutorium.** 2. W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 marca roku budżetowego, izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub porozumień. 3. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. 4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.

Wersja od: 29 listopada 2003 r. **do:** 31 grudnia 2009 r. Art. 11 zmieniony przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 24 lipca 2003 o zmianie u.r.i.o. obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 149 poz. 1454) zmieniający u.r.i.o. z dniem 29 listopada 2003 r.	Art. 11. **1. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:** **1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,** **2) budżetu i jego zmian,** **3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,** **4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,** **5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa,** **6) absolutorium.** 2. W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 marca roku budżetowego, izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub porozumień. 3. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. 4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.
Wersja od: 1 stycznia 2010 r. **do:** 31 grudnia 2010 r. Art. 11 ust. 1 pkt 7 dodany przez art. 18 pkt 2 lit a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1241) zmieniający u.r.i.o. z dniem 1 stycznia 2010 r.	Art. 11. 1. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian, 2) budżetu i jego zmian, 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa, 6) absolutorium, **7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.** 2. W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 marca roku budżetowego, izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub porozumień. 3. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. 4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.
Wersja od: 1 stycznia 2011 r. **do:** 27 grudnia 2013 r. Art. 11 ust 2 zmieniony przez	Art. 11. 1. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian, 2) budżetu i jego zmian,

art. 18 pkt 2 lit b) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. nr 157., poz. 1241) zmieniający u.r.i.o z dniem 1 stycznia 2011r.	3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa, 6) absolutorium, 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. **2. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych**. 3. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. 4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.
Wersja od: 28 grudnia 2013 r. **do:** bieżący stan prawny na dzień 9 września 2018 r. Art. 11 ust 2 zmieniony przez art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r., o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. z 2013r., poz. 1646 zmieniający u.r.i.o. z dniem 28 grudnia 2013r.	Art. 11. 1. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. 2. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. **2a. 1 Izba ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych także w przypadku niezachowania przez tę jednostkę zasad określonych w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938 i 1646).** 3. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. 4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.

Opracowanie własne: na podstawie zmian dokonywanych przez ustawodawcę w u.r.i.o. od momentu jej uchwalenia 7 października 1992 i wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1993 r.

Analiza sprawozdań KRRIO i zmian dokonywanych przez ustawodawcę w zapisach art. 11 u.r.i.o. pozwalają wysunąć następujące wnioski. Ilość zmian w art. 11 u.r.i.o. dotyczących zakresu nadzoru wykonywanego przez izby dowodzi, że ustawodawca powołując rio w 1992 r. nie miał do końca wypracowanej koncepcji nadzoru tej instytucji. Praktycznie w każdej kadencji parlamentu mieliśmy do czynienia ze zmianą ustawy.

Jak zauważa P.R. Krawczyk „Czasami motywy zmian są zaskakujące – by nie rzecz graniczące z brakiem logiki”[1231]. Zakres kompetencji nadzorczych rio od 1993 roku ewoluował. Początkowo ustawodawca określił go w sposób bardzo ogólny w ustawie o samorządzie terytorialnym[1232] - jako nadzór w zakresie spraw budżetowych. Zmiany w zakresie kompetencji nadzorczych izb nastąpiły w momencie uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku która rozszerzyła kompetencje nadzorcze izb poprzez użycie zwrotu „w zakresie spraw finansowym”, rozwiązanie przyjęte w ustawie zasadniczej wymusiło wprowadzenie zmian w ustrojowych ustawach samorządowych (zważywszy na to że w wyniku reformy administracji w 1998 powołano nowe jednostki samorządowe powiaty i województwa)[1233]. Począwszy od 1993 roku u.r.i.o. w art. 11 precyzowała katalog uchwał podlegających badaniu w postępowaniu nadzorczym. Praktyczne zastosowanie przepisów kompetencyjnych powodowało szereg wątpliwości interpretacyjnych, ażeby ich uniknąć ustawodawca aż dziewięciokrotnie dokonywał zmian w zapisach art. 11 u.r.i.o.

Należy stwierdzić, że począwszy od 2014 roku[1234] w zakresie działalności nadzorczej w zakresie pełnienia funkcji organu nadzoru właściwość rzeczowa izb obejmuje uchwały oraz zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządowych i ich związków w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu, 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

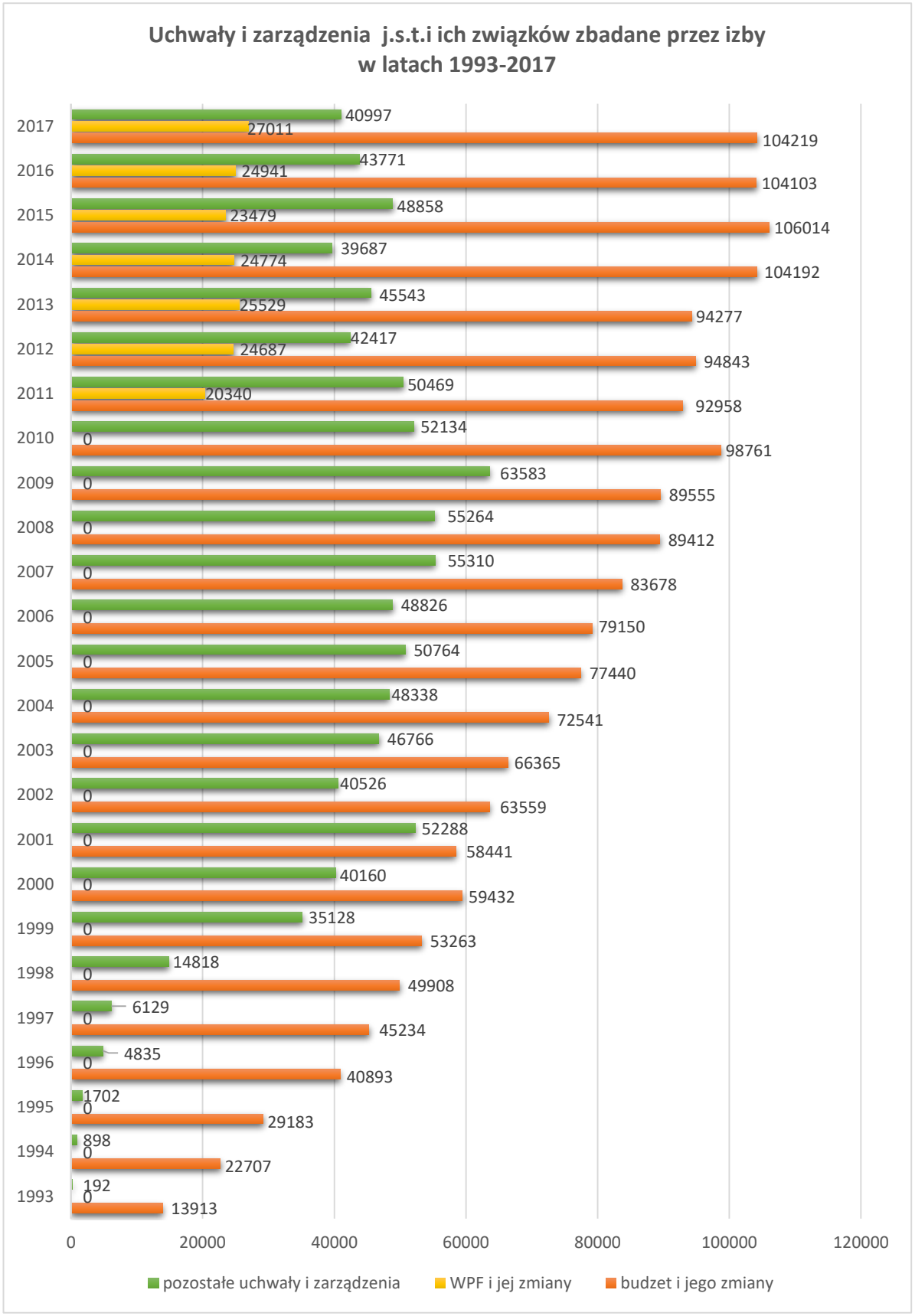
Uważam, że ponad 25-cio letni okres działalności izb pozwolił wypracować oraz usystematyzować przedmiotowy zakres działalności nadzorczej izb dzięki czemu w obecnym stanie prawnym w mojej ocenie zakres art. 11 ust. 1 i 2 u.r.i.o. stanowi zamknięty katalog spraw w zakresie których rio podejmuje działalność nadzorczą.

[1231] P.R. Krawczyk, Regionalne izby obrachunkowe –wyspecjalizowany organ nadzoru i kontroli …, s. 82.
[1232] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. nr 16, poz. 95.
[1233] Art. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych ustaw Dz. U. nr 45, poz. 497, a także art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym Dz. U. nr 91, poz. 578 oraz art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa Dz. U. nr 91, poz. 576.
[1234] Wówczas ustawodawca dokonał ostatniej zmiany w treści art. 11 u.r.i.o. (przy czym zmiany dotyczące podlegających działalności nadzorczej rio aktów wydawanych przez organy samorządowej po raz ostatni miały miejsce 1 stycznia 2010 – zaczęto w ramach nadzoru rio weryfikować WPF i jej zmiany.

Takie stanowisko prezentuje również KRRIO[1235], która podmiotowy zakres działalności nadzorczej izb definiuje następująco: właściwość rzeczową izb w zakresie działalności nadzoru określa art. 11 ust. 1 i 2 a także art. 12 ust. 3 u.r.i.o. zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby[1236].

Od momentu powołania w 1993r. rio zbadały ogółem 2 894 512 uchwał, w 97 868 izby dopatrzyły się naruszenia prawa, natomiast 2 796 347 uznały za prawidłowe[1237]. Należy zauważyć że zarówno zmiany ustrojowe (reforma administracyjna z 1999 roku, rejestracja wielu związków międzygminnych, powiatowych, powiatowo – gminnych czy związku metropolitalnego) jak również zmiany obowiązującego prawa materialnego (w 2001 uchwały dotyczące opłat i podatków lokalnych, w 2004 uchwały dotyczące przyznawania dotacji podmiotom nienależących do sektora finansów publicznych, w 2013 uchwały w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) regulującego gospodarkę finansową jednostek samorządowych i ich związków miały niezmiernie duży wpływ na ilość nadzorowanych przez izby aktów w zakresie spraw finansowych. Zauważalny systematyczny coroczny trend wzrostowy ilości weryfikowanych przez izby uchwał i zarządzeń przedstawiony został poniżej na wykresie nr 1.

[1235] Jubileuszowe sprawozdanie KRRIO „25 lat regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2018, s. 5.
[1236] Izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części i budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby.
[1237] Jubileuszowe sprawozdanie KRRIO „25 lat regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2018, s. 5.



Wykres nr 1: Opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania KRRIO „25 lat regionalnych izb obrachunkowych".

Działalnością nadzorczą wykonywaną przez rio objęte są uchwały w sprawie uchwalenia budżetu i jego zmian. Przez procedurę uchwalenia budżetu rozumieć należy zespół norm prawnych wyznaczających zakres oraz sposób postępowania podmiotów uczestniczących w postępowaniu zmierzającym do przygotowania, podjęcia i dokonania zmian aktu budżetowego. Zgodnie z art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych[1238] organy stanowiące j.s.t. zobowiązane zostały do podjęcia uchwały proceduralnej lub inaczej trybowej w której ustalony zostanie tryb prac nad projektem uchwały budżetowej[1239]. Procedura uchwalenia budżetu jest wieloetapowa, w postępowaniu tym uczestniczą organy stanowiące i wykonawcze j.s.t. Wyodrębnia się następujące stadia tej procedury: 1) opracowanie projektu ustawy budżetowej przez organ wykonawczy, 2) przedłożenie projektu organowi stanowiącemu, 3) rozpatrzenie projektu i ewentualne skorygowanie budżetu przez organ stanowiący, 4) podjęcie uchwały budżetowej[1240].

Uchwała proceduralna w szczególności określić powinna: wymaganą szczegółowość projektu budżetu j.s.t., terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej j.s.t. oraz wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu j.s.t. wraz z projektem uchwały budżetowej. Zgodnie z § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[1241] katalog spraw, które mają być przedmiotem uchwały proceduralnej, jest otwarty. Oznacza to, że uchwała proceduralna może zawierać także inne elementy niż te, które zostały wskazane w treści wspomnianego przepisu. Wydaje się jednak, że elementy, które zostały tam wymienione, powinny zostać zamieszczone w treści takich uchwał.

Potwierdza to uchwała Kolegium Regionalnej izby obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 4 sierpnia 2010 roku, XVII/41/2010[1242] zgodnie z którą art. 234 u.f.p. z 2009 r. nie wyczerpuje wszystkich elementów, które mogą być przedmiotem uregulowania w uchwale o trybie prac nad projektem budżetu, o czym świadczy zwrot „w szczególności", jednak uchwała nie powinna ujmować zagadnień uregulowanych w ustawie. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 25 sierpnia 1994 roku, SA/GD 1260/94[1243] nie powinny się natomiast w treści takiej uchwały znaleźć sformułowania będące powtórzeniem przepisów ogólnie obowiązujących.

[1238] T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.
[1239] W. Miemiec, Komentarz ad art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.) Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s.311.
[1240] K. Sawicka, Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania budżetu, „Finanse komunalne" 2009, nr 4, s. 6.
[1241] Dz. U. nr 100, poz. 908.
[1242] LEX Polonica nr 2394441.
[1243] LEX nr 24561.

Powtórzenie przepisów ustawowych jest niezgodne z obowiązującą zasadą techniki prawodawczej. Ustawa o finansach publicznych przesądza również o kwestii terminów dotyczących poszczególnych etapów przedłożenia projektu uchwały budżetowej oraz jej uchwalenia. W uchwale proceduralnej należy przewidzieć, zgodnie z upoważnieniem ustawowym, terminy dla realizacji poszczególnych czynności, które będą wykonywane na etapie procedury opracowywania projektu. Można wskazać np. ustalenie terminu dla przedkładania przez kierowników jednostek organizacyjnych propozycji kolejnych zadań i zapotrzebowania na środki finansowe w kolejnym roku budżetowym. Nie można jednak w uchwale proceduralnej zmienić terminów ustawowo przewidzianych, np. terminu dla przedłożenia przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu[1244].

Kolejną kategorię aktów podlegających nadzorowi rio stanowią budżety j.s.t. i ich zmiany. Zgodnie z treścią art. 211 u.f.p. budżet j.s.t. stanowi roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Budżet j.s.t. jest rocznym planem finansowym, którego treść obejmuje dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. W ten sposób ustawodawca określił zakres przedmiotowy tego planu. Obecnie u.f.p. rozróżnia pojęcie budżetu i uchwały budżetowej. Podstawą gospodarki finansowej j.s.t., zgodnie z art. 211 ust. 4 jest uchwała budżetowa. W porównaniu do stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2009 r. uległ zmianie status uchwały budżetowej. Obecnie jest ona nie tylko formą prawną, za pomocą której uchwala się budżet, ale także podstawą gospodarki finansowej (dotąd był nią budżet). Uchwała budżetowa jest opracowywana, uchwalana i wykonywana w sposób określony prawem, z jednoczesną koniecznością stosowania wspomnianych wyżej zasad budżetowych oraz zasad legislacyjnych przewidzianych w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej[1245]. Skoro budżet jest planem rocznym, co wynika wprost z art. 211 u.f.p., to zasada przesądza o tym, że budżet j.s.t. nie może "obejmować" innego okresu jak okres roczny. Należy przy tym zaakcentować, że procedura uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z procedurą uchwalania budżetów państwa, a wydatkowanie budżetowe - do czasu uchwalenia budżetu - następuje na podstawie tzw. prowizorium budżetowego czyli projektu budżetu jednostki samorządu

[1244] W. Miemiec, Komentarz do art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o…, s. 314.
[1245] Tamże, s. 317.

terytorialnego. Ustanowienie roku kalendarzowego rokiem budżetowym nie narusza prawa, gdyż rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy[1246].

Ustawodawca nie umożliwił organom j.s.t. podejmować uchwałę budżetową uzależniając tą czynność od zaistnienia określonych zdarzeń, czasami przyszłych i niepewnych. Terminy dla podjęcia uchwały są kategoryczne i nie podlegają żadnym przesunięciom. W przypadku zmiany okoliczności faktycznych po zaistnieniu budżetu, rada gminy, w zakresie posiadanych uprawnień jest władna dokonywać stosownych korekt także i po stronie wydatków[1247]. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 roku, I SA/Kr 1298/14[1248] uchwały dotyczące zmian w budżetu należy traktować tak samo, jak uchwały w sprawie uchwalania budżetu. W wypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgodę). Również w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nie objęte tą inicjatywą musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości.

Zakres działalności nadzorczej realizowanej w stosunku do budżetu i jego zmian jest determinowany charakterem prawnym i statusem budżetu oraz uchwały budżetowej. Badanie legalności działania organów j.s.t. w tym zakresie powinno się ograniczać do ustalenia, czy uchwała budżetowa została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami co do procedury budżetowej, treści uchwały budżetowej, a także kompetencji organów uczestniczących w poszczególnych etapach tej procedury. Badając legalność tych aktów, izba nie może dokonywać oceny w przedmiocie racjonalności treści uchwały budżetowej ani też celowości zaplanowanych zadań. Ingerencja w treść uchwały budżetowej z tych punktów widzenia wykraczałaby poza kryterium legalności właściwe dla kompetencji nadzorczych izb. Prowadziłoby to także do ograniczenia samodzielności j.s.t.[1249].

Trzecią grupę aktów podlegających nadzorowi rio ,względem działalności organów j.s.t. stanowią uchwały i zarządzenia dotyczące zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek.

[1246] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2016 r. I SA/Gl 891/15, LEX nr 1984842.
[1247] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 lipca 2011 r., I SA/Łd 764/11, LEX nr 1085580.
[1248] LEX nr 1512417.
[1249] Z. Ofiarski, Prawo finansowe, Warszawa 2007, s. 268.

Ustawodawca w treści art. 73 ust. 1 u.f.p. stanowi, że "Państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora". Zadłużenie gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów stanowi zatem element państwowego długu publicznego. Państwowy dług publiczny zgodnie z art. 72 ust. 1 u.f.p. obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów: 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne; 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek; 3) przyjętych depozytów; 4) wymagalnych zobowiązań: a) wynikających z odrębnych ustaw, oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub, ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za bezsporne przez ,właściwą jednostkę sektora finansów publicznych,, będącą, dłużnikiem.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2007 roku, II GSK 261/07[1250] orzekł, że pod pojęciem "spraw związanych z udzielaniem pożyczek" należy rozumieć wszystkie sprawy objęte uchwałami lub zarządzeniami organów jednostek samorządu terytorialnego mające za przedmiot pożyczkę (tj. jej udzielanie, rozkładanie na raty, umarzanie itp.).

Zgodnie z art. 720 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny[1251] przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Jeżeli zobowiązanie wynika z wystawionego papieru wartościowego, zgodnie z art. 921^6 Kodeksu Cywilnego dłużnik jest obowiązany do świadczenia za zwrotem dokumentu albo udostępnieniem go dłużnikowi celem pozbawienia dokumentu jego mocy prawnej w sposób zwyczajowo przyjęty.

Kwestie związane z kredytem reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe[1252] zgodnie z treścią art. 69 ustawy przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

[1250] OwSS z 2008 r., nr 3, s. 73.
[1251] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459.
[1252] T.j Dz.U. z 2017 r., poz. 1876.

Łączna kwota długu j.s.t. na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Jednocześnie w trakcie roku budżetowego obowiązuje zasada, iż łączna kwota długu j.s.t. na koniec każdego kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Spod wskazanych wyżej rygorów wyłączono jedynie zobowiązania powstałe z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej[1253].

Następną grupę aktów podlegających weryfikacji nadzorczej rio stanowią zasady i zakres przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Regionalna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 27 kwietnia 2007 roku, KO.0022-85-1-16/07[1254] stwierdziła, że za zasady i tryb udzielania dotacji uznać należy te wszystkie wymogi zawarte w obowiązujących przepisach prawnych, które określają sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja ma być przekazana, sposób przekazania tych środków, a także sposób ich wykorzystania i kontroli wykorzystania. Wymogi te muszą mieć podstawy w ogólnie obowiązujących przepisach prawa. Niektóre z nich muszą mieć także dodatkowe umocowanie w aktach prawa miejscowego, np. w uchwałach organów stanowiących j.s.t. dotyczących ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne. Przekazanie dotacji należy wiązać z faktycznym dokonaniem wydatku przez dotującego na rzecz beneficjenta. Dotacja musi mieć zatem zawsze charakter pieniężny.

Dotacje definiowane są jako podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Podzielić należy pogląd K. Czajkowskiej–Matosiuk, że wprawdzie w przepisie art. 127 u.f.p. jest mowa konkretnie o dotacjach celowych udzielanych z budżetu państwa, jednak należy go odpowiednio stosować dla określania dotacji celowych udzielanych z budżetów samorządów. W u.f.p. brak bowiem odrębnego przepisu zawierającego definicję dotacji celowej udzielanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego[1255].

[1253] A. Babczuk, Komentarz do art. 11 ust. 1 pkt 3 u.r.i.o.,[w:] M. Stec (red.) Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 338.
[1254] Biuletyn Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych 2007, nr 3, s. 4.
[1255] K. Czajkowska-Matosiuk, Dotacje na ochronę środowiska z budżetu gminy i budżetu powiatu, Prawo i Środowisko 2011, nr 2, s. 53.

W ustawie o finansach publicznych zostały zawarte również definicje trzech rodzajów dotacji. Zgodnie z art. 127 u.f.p. dotacje celowe są to środki przeznaczone na: 1) finansowanie lub dofinansowanie: a) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, b) ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, c) bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, d) zadań agencji wykonawczych, e) zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, f) kosztów realizacji inwestycji; 2) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Dotacjami celowymi są także środki przeznaczone na: 1) realizację programów finansowanych z udziałem środków które są wydatkowane przez podmioty realizujące te programy, inne niż państwowe jednostki budżetowe; 2) realizację projektów pomocy technicznej finansowanych z udziałem środków europejskich, 3) finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, ze środków przekazywanych przez jednostki, 4) realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 u.f.p., 5) współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich; 6) wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, o którym mowa w odrębnych przepisach, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej.

Dotacje przedmiotowe zgodnie z art. 130 u.f.p. są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Dotacje przedmiotowe mogą być udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej: 1) dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług, 2) dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa - z uwzględnieniem ich równoprawności.

Natomiast dotacje podmiotowe zgodnie z art. 131 u.f.p. obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej.

Tryb ubiegania się o dotację, sposób jej rozliczania oraz tryb kontroli wykorzystania muszą być określone w uchwale podjętej przez organ stanowiący. Uchwała taka powinna przede wszystkim ustalać rodzaje zadań, które mogą zostać zlecone, tryb postępowania, jaki powinien być stosowany przez organy j.s.t. wobec potencjalnych beneficjentów ubiegających się o przyznanie dotacji, zasady przyznawania i rozliczania dotacji oraz sposób kontroli wykonanego zadania. Uchwała jako akt prawa miejscowego zgodnie z art. 221 ust. 4 u.f.p. musi

być podjęta z uwzględnieniem jawności postępowania w zakresie udzielenia dotacji i jej rozliczenia.

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p. mogą podejmować prawotwórcze uchwały dotacyjne w odniesieniu do zlecania zadań określonych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[1256], jeśli spełnione są łącznie następujące warunki: 1) zadania mają być zlecane (również) innym podmiotom niż organizacje pożytku publicznego, 2) potencjalni, niebędący jednostkami sektora finansów publicznych, beneficjenci dotacji nie prowadzą działalności w celu osiągnięcia zysku, 2) zadania mają charakter publiczny i związane są z realizacją zadań danej jednostki samorządowej[1257]. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 21 października 2016 r., II FSK 1893/16[1258] że zawarta w art. 221 ust. 4 u.f.p. kompetencja dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, umożliwiająca podjęcie uchwały określającej m.in. tryb postępowania o udzielenie dotacji, jako dotycząca wyłącznie "innych zadań niż określone w ustawie" o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, nie daje podstaw do określania trybu obejmującego "inne podmioty" niż określone w tej ustawie. Zatem zgodnie z art. 221 cytowanej ustawy beneficjentami dotacji mogły być wyłącznie podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, a wśród nich nie ma osób fizycznych.

Uchwała powinna być ogłoszona na zasadach i w trybie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[1259]. Ponadto sposób postępowania przy jej podejmowaniu musi wypełniać dyspozycję art. 34 u.f.p. czyli uwzględniać zasadę jawności oraz uwzględniać wymogi dotyczących zlecania zadań przewidziane przez przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych o ile ustawa w konkretnym przypadku powinna być stosowana. Kolegia rio powinny weryfikować treść przedkładanych uchwał nie tylko z punktu widzenia ich zgodności z ustawami prawa materialnego, kreującymi podstawę do zlecania zadania i przekazywania dotacji, ale także z ww. ustawami. W trakcie postępowania nadzorczego kolegia izb powinny zwrócić także uwagę, czy zasady a także przesłanki udzielania dotacji sformułowane w takich uchwałach nie powielają czy też modyfikują materii ustawowych[1260].

[1256] T. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 450.
[1257] J. M., Salachna, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad aktami planowania finansowego oraz organizowania wydatków - dylematy interpretacyjne, FK 2013, nr 1-2, s. 30.
[1258] LEX nr 2168291.
[1259] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1523 .
[1260] W. Miemiec, Komentarz do art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.i.o…, s. 352-353.

W treści art. 11 ust. 1 pkt 5 u.r.i.o. zawarta jest kompetencja rio do nadzoru nad uchwałami w sprawach podatków i opłat lokalnych. Uchwały te, jako akty prawa miejscowego, określane są w literaturze przedmiotu jako uchwały podatkowe[1261].

Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP j.s.t. mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym[1262] Wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne zgodnie a art. 56 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych[1263] określa obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku od posiadania psów oraz opłatach lokalnych: targowej, miejscowej i administracyjnej. Podatki i opłaty lokalne stanowią świadczenia które spełniają dwa kryteria: stanowią dochód budżetu samorządowego a jednostka samorządowa ma wpływ na ich konstrukcję prawną. Do wszystkich tych świadczeń znajdują zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej[1264].

Kolejną grupę uchwał organów j.s.t. podlegających nadzorowi rio stanowią uchwały absolutoryjne. Absolutorium to akt prawny mający formę uchwały podejmowanej: 1) w gminie przez radę gminy (miasta) uznający po rozpatrzeniu sprawozdania wójta mającego formę zarządzenia z wykonania budżetu, działalność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za prawidłową. Nieudzielenie wójtowi absolutorium może być wyłącznie następstwem negatywnej oceny jego działalności finansowej (budżetowej) dokonanej po dyskusji radnych nad zarządzeniem wójta stanowiącym sprawozdanie z wykonania budżetu gminy[1265]. W gminie uchwała o nieudzieleniu wójtowi absolutorium jest tożsama z podjęciem inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum o odwołanie wójta o ile podjęta ona została po upływie 9 miesięcy od wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji organu wykonawczego[1266].

W powiecie absolutorium jest aktem prawnym podjętym w formie uchwały rady powiatu uznającym na podstawie sprawozdania zarządu powiatu z wykonania budżetu powiatu

[1261] L. Etel, Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego, Białystok 2004, s. 67.
[1262] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 400.
[1263] T.j, Dz.U. z 2017 r., poz. 1785.
[1264] [1264] L. Etel, Komentarz do art. 11 ust. 1 pkt 5 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 357.
[1265] J. Dziobek – Romański, Absolutorium w gminie, [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 107.
[1266] J. Salachna, Komentarz do art. 11 ust. 1 pkt 6 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 365.

w formie uchwały zarządu powiatu, działalność finansową zarządu powiatu jako organu wykonawczego za prawidłową. Podjęcie uchwały o nieudzielenie zarządowi powiatu absolutorium jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu powiatu[1267].

Natomiast dla zarządu województwa absolutorium jest aktem prawnym podejmowanym w formie uchwały przez sejmik województwa, w którym to sejmik województwa uznaje po rozpatrzeniu sprawozdania (uchwały zarządu województwa) z wykonania budżetu działalność finansową zarządu za prawidłową. Podobnie jak w powiecie uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa jest równoznaczna z mocy prawa ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu[1268].

Ustrojowe ustawy samorządowe przewidują podejmowanie uchwał w sprawie absolutorium bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego (art. 28a ust. 2 u.s.g., art. 30 ust. 1a u.s.p., art. 34 ust. 1a u.s.w.), a nie ich niepodejmowanie (odrzucanie) taką większością[1269].

Dokonywana przez kolegium izby ocena legalności podjętej przez radę gminy, radę powiatu oraz sejmik województwa uchwały o udzieleniu bądź nieudzieleniu organowi wykonawczemu absolutorium musi uwzględniać cały proces i przesłanki podjęcia takiej uchwały. W większości przypadków to bowiem prawidłowość bądź nieprawidłowość postępowania w sprawie absolutorium (oczywiście z uwzględnieniem kwestii merytorycznych) decyduje o uznaniu legalności lub nielegalności podjętej przez organ stanowiący uchwały[1270].

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 7 u.r.i.o. określa ostatnią właściwość rzeczową nadzoru sprawowanego przez rio względem j.s.t., który dotyczy wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Wieloletnia prognoza finansowa. j.s.t. stanowi instrument wieloletniego planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego, w gminie do wójta. WPF obejmuje prognozę m.in. takich parametrów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, jak: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, dochody majątkowe oraz wydatki majątkowe budżetu, wynik budżetu wraz ze wskazaniem przeznaczenia nadwyżki albo sposobu sfinansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

[1267] J. Dziobek – Romański, Absolutorium w powiecie, [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010s. 108-109.
[1268] J. Dziobek – Romański, Absolutorium w województwie samorządowym, [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 109-110.
[1269] M. Paczocha, Absolutorium komunalne jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, FK 2014, nr 6, s. 13.
[1270] J. Salachna, Komentarz do art. 11 ust. 1 pkt 6 u.r.i.o …, s. 360.

Obligatoryjnym elementem WPF jest jednocześnie kwota długu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze wskazaniem sposobu sfinansowania jego spłaty, fakultatywnym zaś upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań. Ustawodawca nakazuje ponadto, aby część składową WPF stanowiły objaśnienia przyjętych wartości. WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Wzór wieloletniej prognozy finansowej j.s.t. oraz załączników do niej określa Minister właściwy ds. Finansów w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej j.s.t.[1271]. Zgodnie z art. 226 u.f.p. WPF powinna być realistyczna.

Realistyczność należy odczytywać jako możliwość weryfikacji przyjętych parametrów na podstawie dokumentów, przyjętych strategii, realizowanych procesów gospodarczych, zakładanych wskaźników, danych historycznych[1272]. Zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 15 września 2015 r., II GSK 1601/14[1273] przepis art. 226 ust. 1 u.f.p., stanowiący o powinności przedstawienia realistycznej wieloletniej prognozy finansowej w uchwale j.s.t. w sprawie WPF lub jej zmiany, jest samodzielną, materialnoprawną podstawą do orzeczenia nieważności takiej uchwały, jeżeli nie spełnia ona tej ustawowej przesłanki. Przepis ten, poprzez sformułowanie "realistyczna", zawiera normę prawną niedookreśloną, która pod tym kątem powinna być wypełniona odpowiednią treścią przez jednostkę stanowiącą samorządu terytorialnego, podejmującą omawianą uchwałę, i w razie potrzeby z tego punktu widzenia skontrolowana przez kolegium.

Wskazać należy, że WPF i jej zmiany na tle innych aktów objętych zakresem nadzoru r.i.o. charakteryzuje szczególna cecha. Mianowicie uchwały w sprawie WPF i jej zmian stanowią, przynajmniej w założeniu projektodawców regulacji u.f.p., akty zarządzania strategicznego finansami lokalnymi oraz regionalnymi. Jednakże analiza unormowań zawartych w art. 226-232 u.f.p. dotyczących WPF prowadzi do stwierdzenia, że WPF ma jedynie znaczenie formalne. Wyjątek w tym zakresie dotyczy jedynie prognozy długu, która faktycznie może być odrębnym dokumentem. Ponadto konieczność dostosowywania wielkości zawartych w WPF do postanowień zmienianej uchwały budżetowej wskazuje, że paradoksalnie akt zarządzania strategicznego, taką rolę miała pełnić WPF jest pochodny

[1271] Dz.U. z 2013 r., poz. 86 z późn. zm.
[1272] J. Czempas, K. Marcinek, Specyfika inwestycji jednostek samorządu terytorialnego a wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, FK 2017, nr 1-2, s. 65.
[1273] LEX nr 1986596.

(wtórnie ustalane są jego dane) w stosunku do aktu zarządzania bieżącego (taką rolę pełni uchwała budżetowa)[1274].

Regionalne izby obrachunkowe w zakresie WPF mogą w prowadzonym badaniu nadzorczym uwzględniać kryterium realności wskazane w art. 226 u.f.p., ale wyłącznie w znaczeniu formalnym, tzn. ocena prawidłowości przewidywań w zakresie objętym wieloletnią prognozą może następować tylko w zakresie zgodności z: przyjętymi ustaleniami/wielkościami uchwały budżetowej na dany rok (objętymi także WPF) oraz danymi dotyczącymi wielkości już zaciągniętych zobowiązań dłużnych. W pozostałym zakresie, tj. m.in. realności prognozowanych w następnych latach dochodów oraz wydatków (bieżących, majątkowych), a także będących ich wynikiem prognozowanych wielkości deficytów czy nadwyżek, izba może jedynie zwrócić uwagę na prawdopodobieństwo ich niedoszacowania albo przeszacowania - ale jedynie wtedy, gdy istnieją przesłanki takich twierdzeń. Wskazać należy, że izby nie powinny negować zmian dokonywanych w zakresie kwot na realizację wieloletnich przedsięwzięć, jeśli wykraczają one poza kryteria określone w art. 231 ust. 1 u.f.p. o ile wynikają one z zaistniałych faktycznie okoliczności. Jeśli zaś chodzi o zgodność z obowiązującymi regulacjami ustawowymi, WPF lub jej zmiany będą badane pod kątem: 1) spełniania wymogów konstrukcyjnych WPF określonych w art. 226-229 u.f.p.; 2) dopuszczalności zmian w kontekście kompetencji organów j.s.t. w tym zakresie (art. 230 ust. 6 i 7, art. 231 ust. 1 oraz art. 232 u.f.p.); 3) dopuszczalnych zmian w zakresie wielkości kwot na realizację przedsięwzięć, a zatem dyspozycji art. 231 u.f.p.; 4) zachowania wymogów proceduralnych podejmowania aktów m.in. art. 230 ust. 1, art. 231 ust. 1 i 3 u.f.p.)[1275].

Dokonując analizy przedmiotowego zakresu nadzoru rio warto na koniec zastanowić się nad przyjętymi przez ustawodawcę w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[1276] regulacjami w zakresie raportu o stanie j.s.t., czyli nowej instytucji prawnej wprowadzonej do wszystkich trzech ustrojowych ustaw samorządowych (art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p., art. 30a u.s.w.) w wyniku której wójt (burmistrz, prezydent miasta) w gminie oraz zarząd w powiecie i województwie samorządowym ma uzyskać (bądź nie) wotum zaufania na podstawie oceny przedstawionego

[1274] J. Salachna, Komentarz do art. 11 ust. 1 pkt 6 u.r.i.o …., s. 367. Zob. także A. Jakowska, Kontrola samorządu. Rozstrzygnięcie nadzorcze, Wspólnota 1999, nr 22, s. 20.
[1275] J. Salachna, Komentarz do art. 11 ust. 1 pkt 6 u.r.i.o …, s. 381.
[1276] Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

przez organ wykonawczy j.s.t. raportu o stanie j.s.t. Raport sporządzany będzie corocznie do dnia 31 maja, począwszy od 2019 roku.

Tym samym, obok istniejącej już w porządku prawnym instytucji udzielenia lub odmowy udzielenia organowi wykonawczemu j.s.t. absolutorium z tytułu wykonania budżetu, rada (sejmik) j.s.t. będzie zobowiązana na tzw. sesji absolutoryjnej[1277] po zakończonej debacie nad raportem o stanie j.s.t. podjąć uchwałę w sprawie wotum zaufania poprzedzając podjęcie uchwały o udzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu j.s.t. (art. 28aa ust. 9 u.s.g., art. 30a ust. 9 u.s.p., art. 34a ust. 9 u.s.w.).

Podkreślić należy, że krytyczna ocena raportu przygotowanego przez organ wykonawczy j.s.t., skutkować może daleko idącymi konsekwencjami. W gminie dwukrotne nieudzielenie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania wiąże się możliwością przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem kadencji. Bowiem zgodnie z art. 28aa ust. 10 u.s.g. w przypadku nieudzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy podjąć może uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przy czym dwie uchwały odmowne podjęte być muszą w dwóch kolejno następujących po sobie latach[1278]. Jednakże dwukrotne nieudzielenie wotum zaufania w latach następujących po sobie nie musi skutkować wszczęciem postępowania w sprawie odwołania wójta, ponieważ ustawodawca w art. 28aa ust. 10 u.s.g. użył zwrotu „rada gminy może". Co oznacza, że podjęcie uchwały w zakresie przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta z tytułu dwukrotnego nieuzyskania wotum zaufania nie jest obligatoryjne.

Odmienne uregulowania ustawodawca przyjął w odniesieniu do powiatu oraz województwa. W obu j.s.t. już jednokrotne nieudzielenie wotum zaufania jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu (art. 30a ust. 10 u.s.p., art. 30a ust. 10 u.s.w.)[1279]. Tym samym w powiecie i województwie samorządowym mamy do czynienia z obligatoryjnością wniosku o odwołanie zarządu.

Regulacje dotyczące raportu o stanie j.s.t. jak słusznie zauważa Cz. Martysz cechuje kontrowersyjny charakter ze względu na: „brak szczegółowo określonych kryteriów tej

[1277] Rada (sejmik) rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę. W debacie nad raportem o stanie j.s.t. głos zabrać mogą radni oraz mieszkańcy j.s.t.

[1278] M. Karciarz, Raport o stanie j.s.t. – istota, zakres i przygotowanie, Komentarz praktyczny LEX wersja elektroniczna 2018.

[1279] P. Kłucińska, D. Sześciło, B. Wilk, Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., ST 2018, nr 10, s. 43.

kontroli, a co za tym idzie, na możliwość podejmowania uchwał w tej sprawie, w znaczącym stopniu nacechowanych elementami politycznymi. Istnieje więc obawa, że w miejsce dyskusji merytorycznej dotyczącej oceny działalności wójta (zarządu powiatu, zarządu województwa) wkraść się może debata pozbawiona elementów merytorycznych i - odmiennie niż w przypadku debaty absolutoryjnej - może w konsekwencji zmierzać do podjęcia uchwały w sprawie odwołania organu wykonawczego"[1280].

Bowiem procedura udzielania absolutorium w przeciwieństwie do procedury udzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu j.s.t. oparta jest na obiektywnych, dających się zmierzyć kryteriach. Organ kontrolny j.s.t. podejmując uchwałę w sprawie absolutorium jest władny stwierdzić, czy budżet był wykonany zgodnie z wolą rady (sejmiku), czyli zgodnie z uchwałą budżetową, a także czy wykonanie to było rzetelne, celowe i gospodarne. Podkreślenie związku absolutorium z oceną wykonania budżetu ma tutaj istotne znaczenie, ponieważ instytucji absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek oceną działalności organu wykonawczego j.s.t. inną niż ta, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu[1281].

Problematyczne wydaje się również stwierdzenie, który z konstytucyjnych organów nadzoru uprawnionym będzie do weryfikacji raportów o stanie j.s.t. Podzielam pogląd Cz. Martysza, że zawarte w art. 28aa u.s.g., 30a u.s.p. oraz 34a u.s.w. nowe regulacje z uwagi na lakoniczność ustawowego określenia przedmiotowego zakresu raportu o stanie j.s.t., nie dają jednoznacznej odpowiedzi, czy właściwym organem nadzoru w tych sprawach będzie regionalna izba obrachunkowa czy wojewoda[1282]. Jednakże, wnioskować należy, że skoro ustawodawca decydując się na wprowadzenie do porządku prawnego tak dalece restrykcyjnej w skutkach instytucji jaką jest raport o stanie j.s.t., nie dokonał zmian w art. 11 u.r.i.o. enumeratywnie określającym zakres uchwał nadzorowanych przez izby, należy przypuszczać, że właściwym w tym zakresie będzie wojewoda jako organ nadzoru o najszerszych uprawnieniach nadzorczych nad działalnością j.s.t.

Zapewne dylematy w zakresie właściwości organu nadzoru w sprawie uchwał podejmowanych na podstawie raportu j.s.t. rozwiąże praktyka już w drugiej połowie 2019 roku po przedstawieniu po raz pierwszy raportów. Można przypuszczać, że wówczas na ich podstawie ustawodawca dokona zmian: po pierwsze dotyczących konkretyzacji zakresu raportu w ustrojowych ustawach samorządowych doprecyzowując zakres przedmiotu raportu, po wtóre

[1280] Cz. Martysz, Komentarz do art. 28aa u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 540.
[1281] Z. Majewski, Absolutorium – instrukcja obsługi, Wspólnota 2003, nr 7, s. 42.
[1282] Cz. Martysz, Komentarz do art. 28aa u.s.g. …, s. 537.

prawdopodobnie zmuszony będzie dokonać odpowiednich zapisów w ustawach regulujących zakres przedmiotowy organów nadzoru, jednoznacznie określając który z organów nadzorczych będzie posiadał kompetencje nadzorcze w sprawie raportu o stanie j.s.t.

7.4. Istota rozstrzygnięcia nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej

7.4.1. Charakter rozstrzygnięcia nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej

Obowiązujące przepisy prawa nie definiują pojęcia „rozstrzygnięcia nadzorczego" jednak na podstawie orzecznictwa oraz przedstawianych w doktrynie poglądów można określić czym jest rozstrzygnięcie nadzorcze. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 23 września 1999 roku, II SA 1429/99[1283] rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem administracyjnym szczególnego rodzaju, nie będącym decyzją załatwiającą sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Wobec tego nie mają do niego zastosowania przepisy k.p.a. regulujące wykonalność (skuteczność) decyzji administracyjnych. Przepis art. 98 ust. 4 u.s.g. nakazuje jedynie odpowiednie stosowanie do rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów k.p.a. w kwestii zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. To odesłanie nie obejmuje zatem regulacji k.p.a., dotyczących wykonalności decyzji administracyjnych.

Rozstrzygnięciem nadzorczym w rozumieniu ustrojowych ustaw samorządowych jest tylko takie orzeczenie organów nadzoru, które władczo ingeruje w działalność organów j.s.t. najczęściej stwierdzając nieważność badanej uchwały z powodu jej sprzeczności z prawem oraz w swej istocie jest aktem administracyjnym zaskarżalnym do sądu, kończącym postępowanie nadzorcze i konkretyzującym środek nadzoru[1284].

Przez rozstrzygnięcie nadzorcze rozumieć należy akt nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego podejmowany przez organy nadzoru w przypadkach przewidzianych przepisami prawa. Posiada on władczy charakter i kończy postępowanie nadzorcze. Rozstrzyga sprawę stanowiącą przedmiot postępowania nadzorczego[1285].

[1283] LEX nr 46746.
[1284] Z. Kmieciak, Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej, „Państwo i Prawo" 1995, nr 2, s. 32
[1285] M. Lewicki, Rozstrzygnięcie nadzorcze, [w:] M. Stahl (red.), B. Jaworska-Dębska (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, Część I Ustrój, Warszawa 2010, s. 203.

Termin rozstrzygnięcie nadzorcze użyty przez ustawodawcę w art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p., i art. 82 u.s.p. dotyczy aktu wydanego przez organy j.s.t., bowiem przywołany przepis stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu j.s.t. sprzeczne z prawem jest nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia[1286].

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 3 października 2000 roku, III SA 1387/00[1287] rozstrzygnięciem nadzorczym jest wyłącznie taka decyzja organu nadzoru która władczo ingeruje w uchwałodawczą działalność organów j.s.t., najczęściej stwierdzając nieważność uchwały z powodu sprzeczności z prawem, zaś brak reakcji organu nadzoru na pismo żądające stwierdzenie nieważności uchwały nie jest bezczynnością organu uzasadniającą dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Osoby trzecie zgodnie z wyrokiem NSA mogą przedstawiać żądania i zawiadomienia jednak czynności te nie mogą być traktowane jako wniosek strony w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego[1288].

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest zatem aktem deklaratoryjnym, który stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia organów j.s.t. niezgodnych z prawem, eliminującym niezgodne z prawem akty wydane przez organy j.s.t. z obrotu prawnego. Stwierdzenie przez organ nadzoru niezgodności z prawem uchwały bądź zarządzenia z mocy prawa wstrzymuje wykonanie aktu nim objętego z chwilą doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Nieważnością może być objęty akt w całości lub części. Zaznaczyć jednak należy, że rozstrzygnięcie może być zaskarżone przez j.s.t. do sądu administracyjnego w ciągu 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia.

Warunkiem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest ustalenie wystąpienia wady uchwały lub zarządzenia wymienionej w art. 156 § 1 k.p.a. (stosowanym odpowiednio w związku z art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p. lub art. 82 ust. 6 u.s.w.) lub innej sprzeczności z prawem tych aktów, która nie ma charakteru nieistotnego naruszenia prawa[1289].

Przesłankę "sprzeczności z prawem" jako podstawę przypisania uchwale (zarządzeniu) sankcji nieważności należy zawsze odczytywać z pozycji ogólnej zasady prawnego charakteru nadzoru nad samorządem terytorialnym (art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p. i art. 79 u.s.w.). W myśl tej

[1286] M. Sobol, Środki nadzoru, [w:] W. Jakimowicz (red.), Przewodnik po prawie administracyjnym, Warszawa 2016, s. 500.
[1287] Lex nr 47979.
[1288] t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
[1289] B. Majchrzak, W kwestii stosowania art. 156 § 1 k.p.a. jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego, PPP 2017, nr 4, s. 73.

zasady nadzór sprawowany jest na podstawie "kryterium zgodności z prawem". Pod pojęciem "sprzeczności z prawem" należy rozumieć stan "niezgodności z prawem". Tylko taki stan rzeczy uprawnia do interwencji nadzorczej, w tym przypadku do zastosowania rozstrzygnięcia w postaci stwierdzenia nieważności[1290].

Regionalna izba obrachunkowa jako jeden z konstytucyjnych organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, uprawniony do weryfikacji działalności samorządu w zakresie spraw finansowych, wydaje rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do uchwał oraz zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. i ich związków w sprawach finansowych (np. w sprawach wydatkowania środków, udzielania dotacji z budżetu, wysokości opłat i podatków) w przypadkach gdy zdaniem izby w postanowieniach badanej uchwały lub zarządzenia ma miejsce istotne naruszenie prawa.

Izba jako organ kolegialny rozstrzygnięcie nadzorcze podejmuje w formie uchwały kolegium rio. Rozstrzygnięcie nadzorcze rio stwierdzające nieważność konkretnej uchwały lub zarządzenia nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a. ponieważ decyzją wydaną na podstawie art. 158 § 1 k.p.a. rozstrzyga się o nieważności innej decyzji administracyjnej. Natomiast uchwały bądź zarządzenia organu j.s.t. nie można uznać za decyzję administracyjną w rozumieniu kodeksu postepowania administracyjnego, bowiem jako taka nie załatwia sprawy indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej o której mowa w art. 1 ust. 1 i 2 k.p.a. W związku z powyższym rio jako organ nadzoru w razie stwierdzenia nieważności uchwały czy zarządzenia nie wydaje decyzji w tym zakresie, lecz wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze[1291].

Rozstrzygnięcie nadzorcze o nieważności uchwały, zarządzenia zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną polegającą na tego rodzaju sprzeczności z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa. Chodzi tu o uchybienia mieszczące się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń prawa, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmuje się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej

[1290] G. Węgrzyn, "Istotne" a "nieistotne" naruszenie prawa - aspekty praktyczne. Materialnoprawna podstawa do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego, NZS 2014, nr 5, s. 80.
[1291] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej …, s. 141.

podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał[1292].

Sprzeczność uchwały z prawem zachodzi w sytuacji, kiedy takiemu aktowi można postawić zarzut "istotnego naruszenia prawa". Przez taką sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, czyli Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Zachodzi ona w sytuacji, gdy doszło do wydania aktu z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do jego podjęcia, podstawy prawnej, przepisów prawa ustrojowego lub materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz naruszenia przepisów regulujących procedurę jego podjęcia. Sprzeczność uchwały (zarządzenia) z prawem musi być oczywista i bezpośrednia. Nie ma jednak sprzeczności, jeżeli podjęta przez organ uchwała (zarządzenie) nie jest wyraźnie zakazana przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania[1293].

Każde rozstrzygnięcie nadzorcze zawierać powinno uzasadnienie faktyczne i prawne a ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wskazanie podstawy rozstrzygnięcia nadzorczego polega na powołaniu art. 91 u.s.g. (art. 79 u.s.p., i art. 82 u.s.p.) oraz właściwych przepisów prawa materialnego lub procesowego. Uzasadnienie rozstrzygnięcia musi odpowiadać zarówno pod względem treściowym, jak i logicznym podstawie prawnej i sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Organ nadzoru powinien wskazać naruszenie prawa, zawierając w uzasadnieniu prawnym wykładnię przepisu prawa i jego zastosowanie do danego rozwiązania przyjętego w akcie organu j.s.t.[1294]. Obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia nadzorczego jest również wywód dotyczący rodzaju (charakteru) naruszenia prawa[1295].

Stwierdzenie przez kolegium izby nieważności uchwały, zarządzenia w całości lub w części wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Nie można wykluczyć bowiem tego, że akt organu j.s.t. w części narusza prawo w sposób istotny, zaś w części – w sposób nieistotny. W takiej sytuacji powinno dojść do stwierdzenia nieważności w części i wskazania

[1292] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Op 13/18, LEX nr 2458275.
[1293] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Gl 558/17, LEX nr 2422857, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Sz 986/17, LEX nr 2399052.
[1294] Wyrok NSA z 20 kwietnia 2007 r., I OSK 191/07, LEX nr 327815.
[1295] Wyrok NSA z 28 października 2003 r., II SA/Wr 1500/03, LEX nr 166985.

naruszenia prawa w pozostałej części[1296]. Ustawodawca przewidział również sytuację, kiedy dochodzi do naruszenia prawa, ale nie jest ono na tyle rażące, by uznać akt za nieważny. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2006 roku, sygn. II SA/Sz 1174/05[1297], kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie prawa należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak: nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść będącego przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego aktu organu gminy. W przypadku, gdy dochodzi do nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru wydając rozstrzygnięcie nadzorcze ogranicza się do wskazania, że akt wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.). Skutkiem stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa nie jest utrata mocy przez akt organu j.s.t, co oznacza że będzie on nadal obowiązywał, ale organ wydający musi liczyć się z odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec osób, którym taki akt mógł wyrządzić szkodę. Również w tym przypadku ustawy nie wskazują, jakie mogą być przyczyny nieistotnego naruszenia prawa. Przesłankami stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa może być m. in.: błędne przywołanie podstawy prawnej.

O nieważności uchwały lub zarządzenia izba orzeka w terminie 30 dni od dnia doręczenia aktu j.s.t. izbie, bowiem po upływie tego terminu rio we własnym zakresie nie może już stwierdzić nieważności uchwały czy też zarządzania, w takim przypadku izba ma jednak prawo samodzielnie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie organu samorządowego do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82c ust. 1 u.s.w.[1298]. Do najistotniejszych przyczyn sprzeczności z prawem aktu organów samorządu należą: wydanie aktu bez podstawy prawnej, wydanie aktu z przekroczeniem podstawy prawnej, wydanie aktu z naruszeniem właściwości organu, wydanie aktu z naruszeniem wymagań proceduralnych, błędne ustalenie daty wejścia w życie aktu.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezbędne do tego, by uznać akt prawny za nieważny, ale ma charakter deklaratoryjny. Należy przyjąć, że ustawodawca ustanowił domniemanie zgodności z prawem aktów organów samorządu, które może zostać obalone przez organ nadzoru. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje utratę mocy ex tunc, co oznacza że

[1296] A. Matan, Komentarz do art. 91 u.s.g., [w:] B. Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 902.
[1297] LEX nr 296073.
[1298] A. Borodo, Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej, [w:] A. Borodo (red.), Słownik finansów samorządu terytorialnego, Toruń 2015, s. 199.

akt prawny jest nieważny od początku[1299]. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne po upływie terminu przewidzianego na wniesienie skargi do sądu administracyjnego (30 dni od dnia doręczenia aktu nadzoru) albo z dniem oddalenia skargi lub odrzucenia jej przez sąd (art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p., art. 86 ust. 4 u.s.w. Od dnia 1 kwietnia 2009 roku rozstrzygnięcia nadzorcze są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

7.4.2. Elementy rozstrzygnięcia nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej

Ustawodawca w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych (art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p., art. 82 ust. 4 u.s.w.) wymienia podstawowe obligatoryjne elementy, które powinny znaleźć się w wydawanym przez izby rozstrzygnięciu nadzorczym. Ponadto w art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., i art. 82 ust. 6 u.s.w. ustawodawca stanowi że w zakresie wydawania rozstrzygnięcia nadzorczego konieczne jest odpowiednie stosowanie k.p.a.[1300]. W związku z powyższym każde rozstrzygnięcie nadzorcze zawierać powinno: 1) oznaczenie organu nadzoru; 2) datę wydania; 3) oznaczenie strony; 4) podstawę prawną wydania rozstrzygnięcia nadzorczego; 5) uzasadnienie faktyczne i prawne; 6) pouczenie możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego; 8) podpis przewodniczącego kolegium.

Pierwszy ze wskazanych elementów rozstrzygnięcia nadzorczego czyli „oznaczenie organu nadzoru" pozwala zarówno jednostce samorządowej do której kierowane jest rozstrzygnięcie organu nadzoru jak również sądowi administracyjnemu do którego skierowana może zostać skarga ustalić czy rozstrzygniecie wydał właściwy organ nadzoru.

Zgodnie z wyrażoną w art. 6 k.p.a. zasadą legalizmu, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Zasady tej dotyczy również określony w art. 19 k.p.a. obowiązek organów administracji publicznej przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej w całym toku postępowania administracyjnego. Oznacza to, że organy mogą skutecznie działać jedynie w określonym miejscowo i rzeczowo zakresie, a właściwość muszą uwzględniać z urzędu[1301].

[1299] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego ośrodek zamiejscowy w Lublinie z dnia 12 października 1990 r., sygn. SA/Lu 663/90, ONSA 1990/4/6, LEX Nr 10165.

[1300] Należy w tym zakresie porównać art. 107 kpa w którym ustawodawca normuje obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

[1301] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 czerwca 2017 r. II SA/Rz 151/17, LEX nr 2366924.

Właściwość organu tj. jego zdolność prawna do rozstrzygania w trybie postępowania administracyjnego określonej kategorii spraw, jest kwestią podstawową. Zgodnie z art. 19 k.p.a., organy administracji zobowiązane są do przestrzegania z urzędu swojej właściwości, zaś naruszenie tego przepisu, stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności wydanej przez organ decyzji (w odniesieniu do rio rozstrzygnięcia). Nieważność jest skutkiem naruszenia każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydaniu decyzji (rozstrzygnięcia), bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia[1302]. Przepis art. 19 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek kontroli swojej właściwości z urzędu, a więc przed wszczęciem postępowania i przestrzegania jej w każdym stadium postępowania[1303]. W zakresie rozstrzygnięć nadzorczych często spotykamy się z problemem właściwości rio i wojewody który jako organ nadzoru o najszerszym katalogu uprawnień nierzadko wydaje rozstrzygnięcia które należą do właściwości izb.

Zakres przedmiotowy nadzoru wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego został ograniczony w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP także w ustrojowych ustawach samorządowych, w tym w art. 86 u.s.g., które do zakresu spraw finansowych zastrzegają kompetencję nadzorczą rio. Według art. 11 ust 1 u.r.i.o. w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa izb obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian". Podział kompetencji nadzorczej ma znaczenie dla zakresu legitymacji wojewody i regionalnej izby obrachunkowej. Z powyższego wynika jednoznacznie, że skoro do właściwości rzeczowej rio należą sprawy finansowe, to uznać należy, że w pozostałym zakresie nadzór sprawowany jest przez wojewodę, z wyjątkiem spraw, w których ustawodawca ustanowił kompetencje Prezesa Rady Ministrów. Interpretacji pojęcia "sprawy finansowe" należy dokonywać przy uwzględnieniu powyżej wskazanego art. 11 ust. 1 u.r.i.o. Wyliczone w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. kategorie uchwał podejmowanych przez organy j.s.t. podlegające badaniu przez izbę, wyczerpują pojęcie "sprawy finansowe" w rozumieniu art. 86

[1302] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r II SA/Wa 1925/17, LEX nr 2502528.
[1303] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 czerwca 2017 r., II SA/Rz 279/17, LEX nr 2334085.

u.s.g. Podział kompetencji pomiędzy organy nadzoru wymienione w art. 86 u.s.g. jest rozłączny. Wojewoda jest właściwy w tych sprawach, które nie należą do Prezesa Rady Ministrów ani do regionalnej izby obrachunkowej. Do jego właściwości rzeczowej zatem należą sprawy niezastrzeżone na rzecz pozostałych organów nadzoru (prawo tzw. "wielkiej reszty")[1304].

Drugim elementem jaki musi zawierać rozstrzygnięcie nadzorcze jest data wydania. Element ten ma niezmiernie istotne znaczenie, bowiem wskazuje czy rozstrzygniecie wydane zostało we właściwym terminie. Pamiętać bowiem należy, że niepodjęcie rozstrzygnięcia przez rio w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia uniemożliwia izbie jego wydanie. Oznacza to że rio traci swoją właściwość w zakresie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, a tym samym przedawnia się prawo organu nadzoru do władczego wkraczania w działalność j.s.t.[1305].

W rozstrzygnięciu nadzorczym wskazać należy również podstawę prawną, rio zatem jest zobligowane wskazać nie tylko przepisy prawa materialnego które regulują właściwość organu w danej sprawie ale również przepisy prawa materialnego które stanowią podstawę do merytorycznego zakwestionowania uchwały lub zarządzenia np. „na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.i.o. oraz art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g. uchwala, co następuje”[1306] lub „na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 u.r.i.o. oraz art. 91 ust. 1 u.s.g. postanawia”[1307] Podstawa prawna stanowi umocowanie dla organu administracji publicznej do określonego zachowania się, kształtującego sytuację prawną podmiotów administrowanych. Organ taki swoje działanie może prowadzić w takim zakresie, i tylko w takim, w jakim jest umocowany mocą przepisów prawa powszechnie obowiązującego[1308].

Bardzo ważnym elementem jest uzasadnienie faktyczne i prawne. Organ nadzoru mający z założenia stać na straży przestrzegania prawa przez j.s.t. powinien formułując treść aktu nadzoru wskazać jakie konkretnie przepisy prawa zostały naruszone i uzasadnić swoje

[1304] Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 listopada 2017 r., III SA/Kr 1289/17, LEX nr 2394168.
[1305] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym…, s. 142.
[1306] Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 7 czerwca 2017 r., 0102-250/17, Opublikowano: Warmi.2017/2868.
[1307] Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 30 sierpnia 2016 r., 4107/16 Opublikowano: Podla.2016/4845.
[1308] Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1998 r., II SA 1178/97, LEX nr 41410, Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 1999 r., IV SA 380/97, LEX nr 48151, Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2002 r., II SA 2747/00, Legalis nr 106334, Wyrok NSA z dnia 11 marca 2002 r., II SA 2847/00, Legalis nr 63123, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 28 października 2005 r., VI SA/Wa 623/05, Legalis nr 271048.

stanowisko w tym zakresie[1309]. Uzasadnienie zawarte w rozstrzygnięciu ma stanowić odpowiedź na pytanie: "dlaczego?", a nie tylko stwierdzenie: "że". Ono ma nie tylko przekonać adresata o słuszności rozstrzygnięcia, ale właśnie umożliwić tę pogłębioną kontrolę i ocenę rozumowania. Poza rozstrzygnięciem uzasadnienie jest jedyną częścią, w której mogą się pojawić treści merytoryczne, a przynajmniej jest jedyną częścią, która tłumaczy od strony merytorycznej podjęte rozstrzygnięcie. Nie jest przesadnym stwierdzenie, że tam, gdzie uzasadnienie organu wydającego dane rozstrzygniecie jest zawarte, stanowi ono integralną część rozstrzygnięcia nie tylko w sensie formalnym (procesowym), ale również w sensie merytorycznym, stanowiąc z rozstrzygnięciem nierozerwalną całość. Natomiast całkowity brak uzasadnienia, jeśli jest ono obligatoryjne, jest rażącym naruszeniem prawa procesowego i powinno stanowić przesłankę dla stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia - decyzji, a w toku instancji - dla jej uchylenia[1310].

Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego jest nieprawidłowe w sytuacji, gdy nie wyjaśnia, na czym polega sprzeczność z prawem uchwały w stopniu na tyle istotnym, że warunkującym stwierdzenie jej nieważności. Ponieważ aby móc przyjąć, że kontrolowany akt jest sprzeczny z prawem w sposób uzasadniający stwierdzenie jego nieważności, w pierwszej kolejności należy wykazać oczywistą i bezpośrednią sprzeczność z prawem kontrolowanej uchwały[1311].

Nie należy mylić podstawy prawnej i uzasadnienia prawnego, są to bowiem dwa różne elementy strony formalnej rozstrzygnięcia. W podstawie prawnej chodzi o wskazanie przepisu prawa, na mocy którego wydano rozstrzygnięcie, a przepisu upoważniającego organ do działania w tym zakresie. Uzasadnienie prawne natomiast polega na wyjaśnieniu podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. W tej ostatniej sytuacji chodzi więc zatem o wytłumaczenie, dlaczego organ administracji publicznej zastosował dany przepis. Uzasadnienie prawne powinno więc być wywodem prawniczym mającym na celu wykazanie, że wydane rozstrzygnięcie jest wynikiem stosowania normy prawa materialnego w danej sytuacji faktycznej.

Odpowiednie ujawnienie procesu decyzyjnego w sferze podstawy faktycznej rozstrzygnięcia stanowi jedną z gwarancji prawidłowej realizacji zasady swobodnej oceny dowodów z art. 80 k.p.a., rozumianej jako ocena tego materiału na podstawie całokształtu

[1309] Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 r., III SA2520/99, LEX nr 46300.
[1310] J. Zimmermann, Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego, ZNSA 2010, nr 5-6, s. 511-515.
[1311] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2018 r., III SA/Gd 904/17, LEX nr 2447091.

zgromadzonych dowodów[1312]. Uzasadnienie faktyczne obejmuje wskazanie, jaką treść w badanej uchwale czy też zarządzeniu organ nadzorczy uznał za sprzeczną z prawem, a uzasadnienie prawne polega na podaniu przepisów prawa materialnego na podstawie których rio zakwestionowała treść aktu j.s.t. W uzasadnieniu znaleźć się także powinno wyjaśnienie dlaczego izba sprzeczność z prawem uchwały lub zarządzenia uznała za istotną[1313]. Jak słusznie zauważa Z. Kmieciak bezspornym jest że jako podstawę prawną przywołać należy wyraźnie umocowanie do podjęcia określonej uchwały a nie jakikolwiek przepis mający związek z działalnością rio[1314]. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego izba musi wykazać naruszenie prawa, zawierając w uzasadnieniu prawnym wykładnię przepisu prawa oraz jego zastosowanie do danego rozwiązania przyjętego w uchwale organu j.s.t.[1315]. Do orzeczenia o niezgodności z prawem aktu organu j.s.t. niezbędne jest wskazanie przepisu prawa który naruszył organ j.s.t., co stanowi przesłankę nieważności uchwały lub zarządzenia[1316].

Elementem który zawierać musi rozstrzygnięcie nadzorcze rio jest również pouczenie o dopuszczalności wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego wraz z podaniem adresu właściwego sądu administracyjnego i terminu do jego wniesienia. Pouczenie zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazuje zatem na potencjalny tryb jego wzruszenia w ramach weryfikacji w trybie sądowoadministracyjnym w sytuacji gdy j.s.t. nie zgadza się w rozstrzygnięciem rio. Pouczenie może przybrać formę: „Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w (nazwa miejscowości) za pośrednictwem rio w (nazwa miejscowości), w terminie 30 dni od jego doręczenia".

Brak pouczenia, bądź jego wadliwość wiąże się z istnieniem wady rozstrzygnięcia. Nie jest to jednak wada istotna, a więc może być usuwana. Jeżeli organ nadzoru błędnie pouczy nadzorowany podmiot o możliwości wniesienia skargi to zgodnie z art. 112 k.p.a. błędne pouczenie co do prawa wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia.

[1312] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2017 r., II SA/Gl 282/17, LEX nr 2306648.
[1313] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej …, s. 142.
[1314] Z. Kmieciak, Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej, ST 1995, nr 9, s. 48.
[1315] Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 606/98, OwSS 1999, nr 3, s. 86.
[1316] Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 14/99, OSNAP 2000, nr 10, poz. 37.

Należy podkreślić, że brak w piśmie stosownego pouczenia o sposobie odwołania nie może przesądzać o tym, że pismo to nie posiada waloru rozstrzygnięcia bowiem brak pouczenia może zostać uzupełniony w każdym czasie[1317].

Ostatni element który pojawić powinien się na rozstrzygnięciu to podpis. Rozstrzygnięcie nadzorcze rio jako organu kolegialnego zawsze jest podejmowane w formie uchwały, co mogłoby kojarzyć się że dla ważności takiej uchwały konieczne są podpisy wszystkich członków kolegium biorących udział w rozstrzygnięciu. Tego rodzaju dylemat wielokrotnie pojawiał się w doktrynie i orzecznictwie w okresie pierwszych 10 lat funkcjonowania rio. Zastanawiano się czy dla prawidłowości uchwał powinny być one podpisywane zgodnie z § 4 ust. 4 wówczas obowiązującego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb[1318], przez prezesa rio, bowiem § 4 pkt 4 stanowił, że uchwały kolegium podpisuje prezes izby lub jego zastępca, jeżeli przewodniczył obradom kolegium. Czy w związku z odpowiednim stosowaniem k.p.a. o którym mowa w ustrojowych ustawach samorządowych rozstrzygnięcie nadzorcze na podstawie art. 107 k.p.a. podpisać powinni wszyscy członkowie kolegium. Przedmiotowa sprawa była dwukrotnie rozstrzygana w NSA[1319]. W wyroku z dnia 2 października 2000 roku, I SA/Ka 1222/00[1320] NSA przyjął, że rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium regionalnej izby obrachunkowej, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., powinno być podpisane przez wszystkich członków kolegium, którzy brali udział w jego podjęciu, przy czym podpisy te powinny obejmować także uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia. W powołanym wyroku NSA wyjaśnił między innymi, iż wynikający z treści art. 91 ust. 5 u.s.g. wymóg odpowiedniego stosowania przy podejmowaniu rozstrzygnięć nadzorczych przepisów kpa, w tym art. 107 § 1, powoduje, że powinno ono być podpisane przez "osobę upoważnioną". W przypadku organu kolegialnego, jakim jest kolegium regionalnej izby obrachunkowej, i przy braku regulacji szczególnej, wymóg ten oznacza, iż akt nadzorczy (uchwała) powinien być podpisany przez wszystkich członków kolegium, którzy brali udział w jego wydaniu. Zaprezentowane stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych[1321],

[1317] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2017 r., II SAB/Wa 715/16, LEX nr 2418599.
[1318] Dz.U. z 2000r., nr 3, poz. 34.
[1319] Wyrok NSA z dnia 2 października 2000 roku SA/Ka 1222/00 niepublikowany, Wyrok NSA z dnia 1 marca 2001 r., I SA/Wr 1446/00, Legalis nr 133334.
[1320] Wyrok NSA z dnia 2 października 2000 r., SA/Ka 1222/00 niepublikowany.
[1321] Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 1991r., SA/GD 1152/90, ONSA 1991 Nr 2, poz. 34, Wyrok NSA z dnia 27 marca 1991 r., SA/KR 162/91, ONSA 1991 Nr 2, poz. 42, oraz wyrok NSA z dnia 12 lutego 1991 r. SA/LU 889/90, OSP 1992 z. 2, poz. 27.

a także Sądu Najwyższego[1322]. NSA w prezentowanym wyroku zwrócił także uwagę na to, że nie można było uznać, iż regulację szczególną, pozwalającą odstąpić od przedstawionej wyżej zasady, stanowiły przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14 stycznia 2000 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania, a zwłaszcza § 4 ust. 4, który stanowi, że "uchwały kolegium podpisuje prezes izby lub jego zastępca, jeżeli przewodniczył obradom kolegium". Skoro bowiem - jak zauważył Sąd - art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym odsyła w tym zakresie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a więc do przepisów ustawowych, to niedopuszczalne było równoczesne i odmienne uregulowanie tych samych kwestii przepisami zawartymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Stanowisko takie zostało wsparte poglądami prezentowanymi w literaturze, w myśl których "elementy postępowania administracyjnego przed organem kolegialnym w żadnym razie nie mogły być regulowane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy", nawet gdy - jak to miało miejsce w art. 2 ust. 4 u.r.i.o. była w niej ogólnikowa delegacja do unormowania rozporządzeniem zasad i trybu postępowania[1323] a także, że "ustawodawca nie jest legitymowany do formułowania dyspozycji przewidujących rewidowanie przepisów rangi ustawowej rozporządzeniami ani też organy wykonawcze nie są legitymowane do rozpościerania treści wydawanych przez siebie aktów na materię już ustawowo uregulowaną[1324]".

Tożsame stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 1 marca 2001 roku, I SA/Wr 1446/00[1325] w który orzekł: „Podzielając stanowisko zajęte w przedstawionym wyżej wyroku poza przytoczonymi już argumentami należy zauważyć dodatkowo, iż przy niekwestionowanej zasadzie podpisywania orzeczeń organu kolegialnego przez wszystkich członków uczestniczących w jego wydaniu, wszelkie wyjątki od tej reguły nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Przykładem szczególnego rozwiązania może być np. art. 39 ust. 3 u.s.g., który stanowi, iż decyzje wydawane przez zarząd gminy (obecnie jednoosobowy organ wójt, burmistrz, prezydent miasta) w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje wójt lub burmistrz. Takie, ustawowe unormowanie, dotyczące uprawnień przewodniczącego kolegium regionalnej izby obrachunkowej do podpisywania rozstrzygnięć nadzorczych

[1322] Uchwała SN Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 30 września 1992 r., III AZP 17/92, OSNCP 1993 nr 3, poz. 25.
[1323] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, str. 551-452.
[1324] W. Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, s. 208.
[1325] Wyrok NSA z dnia 1 marca 2001 roku I SA/Wr 1446/00, Legalis nr 133334.

podejmowanych przez kolegium, nie zostało zamieszczone w u.r.i.o. Oznacza to, iż § 4 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania nie ma zastosowania do rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. Wymieniony wyżej przepis rozporządzenia nie może być bowiem traktowany jako przepis szczególny w stosunku do stosowanego odpowiednio art. 107 § 1 k.p.a., gdyż reguła interpretacyjna, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisami o charakterze ogólnym, powinna być w zasadzie stosowana w wypadku kolizji aktów prawnych tego samego stopnia z punktu widzenia konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa[1326]. Wspomniane ograniczenie dotyczy także tych uchwał kolegium rio, których przedmiotem jest stwierdzenie nieważności uchwały zawierającej ocenę wykonania budżetu przez zarząd j.s.t. (uchwała w sprawie absolutorium) na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.i.o." Jednakże w doktrynie krytyczne stanowisko do przedstawionych wyroków NSA przedstawiał Z. Kmiecik, którego zdaniem rozstrzygnięcie podpisywać powinien prezes rio[1327].

W obecnym stanie prawnym nie ma żadnych wątpliwości co do kwestii podpisu rozstrzygnięcia nadzorczego. Kwestię tę reguluje bowiem art. 18a u.r.i.o. dodany przez art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 24 lipca 2003 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[1328] zgodnie z którym uchwały kolegium podpisuje osoba przewodnicząca w jego posiedzeniu. Tożsame rozwiązanie odnajdujemy w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[1329] w § 2 ust. 2 pkt 3 który stanowi że uchwały składów orzekających podpisuje przewodniczący składu. Tym samym od 29 listopada 2003 roku kiedy obwiązywać zaczął przepis art. 18a u.r.i.o. kwestia podpisu pod rozstrzygnięciem nadzorczym rio została rozwiana.

[1326] Wyrok SN z dnia 13 grudnia 1990 r., III ARN 31/90, OSP 1991, z. 7-8, poz. 173.
[1327] Z. Kmieciak, Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego, ST 2001, nr 6, s. 44.
[1328] Dz. U. z 2003 r., nr 149, poz. 1454.
[1329] Dz. U. z 2004 r., nr 167, poz. 1747.

7.4.3. Terminowość wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w. muszą orzec o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia.

Izba wszczyna postępowanie w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego tylko wówczas, jeżeli w wyniku wstępnej kontroli treści uchwały uzna co najmniej za prawdopodobne, że jest ona obciążona wadliwością. Doręczenie rio uchwały organu j.s.t. samo w sobie nie powoduje wszczęcia postępowania w sprawie jej nieważności. Datą wszczęcia postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest data zawiadomienia j.s.t. o jego wszczęciu. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie przerywa biegu terminu do wydania tego rozstrzygnięcia[1330].

Ustawodawca w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, nie określił nieprzekraczalnego terminu, w którym organ nadzorczy ma swoje rozstrzygnięcie doręczyć j.s.t., lecz tylko termin, w jakim ma to rozstrzygnięcie wydać[1331]. Nie chodzi tu zatem o doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego j.s.t., lecz o jego wydanie przez organ nadzoru. Decydującym jest fakt podjęcia (podpisania) rozstrzygnięcia przez uprawniony podmiot, w terminie 30 dni od daty doręczenia kontrolowanej uchwały, wtedy bowiem następuje jego wydanie. Oznacza to, że kluczowe znaczenie dla stwierdzenia czy rio wydało rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie ma data wydania rozstrzygnięcia nie data otrzymania go przez adresata, bowiem po upływie 30-to dniowego terminu rio traci właściwość do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, może natomiast zaskarżyć przedmiotową uchwałę bądź zarządzenie do sądu administracyjnego.

Podzielić należy pogląd L. Klat-Werteleckiej[1332], że termin określony w art. 91 ust. 1 u.s.g., odpowiednio art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w. jest terminem prekluzyjnym. Nie podlega on przywróceniu, nie może zostać zmieniony ani przerwany przez czynności organu nadzoru albo przez czynności organu j.s.t. Termin trzydziestodniowy na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego liczy się od daty otrzymania uchwały organu gminy do dnia

[1330] P. Chmielnicki, Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, FK 2004, nr 3, s. 16.
[1331] Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II GSK 227/16, LEX nr 2409670.
[1332] Glosa aprobująca do wyroku WSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II SA/Po 39/07, OSP 2009, nr 5, poz. 49.

wydania rozstrzygnięcia przez organ nadzoru. Termin ten biegnie od przedłożenia organowi nadzoru uchwały, nawet jeśli nie jest ona kompletna i wymaga uzupełnienia.

Podkreślić należy jednak że istnieje jeden ustawowy wyjątek dotyczący uchwały budżetowej j.s.t. Ustawą z dnia 24 lipca 2003 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw[1333] wprowadzono w art. 12 u.r.i.o. zmianę w zakresie terminu do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w postępowaniu prowadzonym w sprawie uznania uchwały budżetowej j.s.t. za nieważną w całości lub w części. Dlatego w obecnym stanie prawnym w postępowaniu nadzorczym prowadzonym na podstawie art. 12 u.r.i.o. izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego j.s.t. za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia zawiesza bieg 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1u.s.g.,art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w. na okres nie dłuższy niż 30 dni. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części.

Uchwały organu stanowiącego j.s.t. dotyczące zmian w budżetu należy traktować tak samo, jak uchwały w sprawie uchwalania budżetu Powyższe oznacza, że badając uchwałę w przedmiocie zmian w budżecie kolegium rio, zobowiązane jest stosować tryb z art. 12 u.r.i.o. ze wszystkimi tego konsekwencjami. Chodzi tu o zastosowanie np. przepisu art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w.[1334]. Skoro w art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 u.r.i.o. ustawodawca stanowi, że w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa rio obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian oraz budżetu i jego zmian, to przewidzianą ku temu procedurę z art. 12 ustawy należy odnosić zarówno do uchwał budżetowych, jak i uchwał w przedmiocie zmiany budżetu, gdyż rodzą one te same skutki materialne[1335].

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie uznać należy za prawidłowe, ponieważ w poprzednim stanie prawnym izba również w zakresie uchwały budżetowej (niezmiernie istotnego aktu dla j.s.t.) musiała wydać rozstrzygnięcie w terminie 30 dni. Oznaczało to, że w ciągu 30 dni od otrzymania uchwały należało rozpatrzeć sprawę, wydać uchwałę rio wskazującą nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia, oczekiwać na uchwałę organu

[1333] Dz. U. z 2003 r., nr 149, poz. 1454.
[1334] Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r, II GSK 255/15, LEX nr 2141369.
[1335] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., I SA/Kr 1298/14, LEX nr 1512417.

stanowiącego j.s.t. po czym zapoznać się z nią i na koniec wydać uchwałę kończącą postępowania (rozstrzygniecie nadzorcze)[1336]. Ówczesne rozwiązanie było krytykowane, w literaturze przedmiotu postulowano o jego zmianę. Z. Kmieciak zwracał uwagę: „czy nie należałoby w takim razie przyjąć, że wyrażenie stanowiska w trybie art. 12 ust. 1 u.r.i.o. jest okolicznością powodującą wstrzymanie przewidzianego w art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym?"[1337]. Podobne stanowisko prezentował P.R. Krawczyk, postulując w tym zakresie dwa rozwiązania, po pierwsze zawieszenie terminu z art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, po wtóre przedłużenie terminu do 45-60 dni[1338].

Zmianę art. 12 u.r.i.o. w zakresie zmiany terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku prowadzenia postępowania dotyczącego uchwały budżetowej j.s.t. dokonaną poprzez dodanie art. 12 ust 4 z dniem 29 listopada 2003[1339] ocenić należy bardzo pozytywnie, gdyż poprzedni termin był niemalże niemożliwy na wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia przez rio ustosunkowanie się do nich przez j.s.t. i wydanie ponowne uchwały budżetowej (po usunięciu nieprawidłowości) przez organ stanowiący j.s.t. doręczenie poprawionej uchwały budżetowej izbie oraz wydanie rozstrzygnięcia kończącego postępowanie przez rio. Zajęcie jakiegokolwiek stanowiska i doręczenie tego stanowiska izbie przez upływem terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego było niezmiernie trudne.

Warto zastanowić się czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest wystarczające, czy z uwagi na ciężar gatunkowy przedmiotowej uchwały okres zawieszenia jest wystarczający.

[1336] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym…, s. 146.
[1337] Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1995, s. 65.
[1338] R.P. Krawczyk, Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wnioski de lege ferenda, ST 1995, nr 9, s. 59-60.
[1339] Art. 12 ust. 4 został dodany przez art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 24 lipca 2003 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003r., nr 149, poz. 1454) zmienił u.r.i.o. z dniem 29 listopada 2003 roku.

7.5. Formy rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych
7.5.1. Orzeczenie o wydaniu uchwały (zarządzenia) z naruszeniem prawa

Regionalna izba obrachunkowa może także wskazać, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa wówczas, gdy naruszenie ma charakter nieistotny. Podkreślić należy, że jeżeli mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, organ nadzoru wydaje rozstrzygniecie nadzorcze o nieważności takiego aktu prawnego, gdy natomiast naruszenie ma charakter nieistotny, organ nadzoru ogranicza się jedynie do wskazania, że przedłożony akt prawny został wydany z naruszeniem przepisów prawa[1340]. Jest to tzw. środek prewencyjny. Jeżeli organ nadzoru dopatrzy się w uchwale lub zarządzeniu jedynie nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza nieważności tego aktu, ale ogranicza się do wskazania, że wydano go z naruszeniem prawa. Zakwestionowana uchwała (zarządzenie) pozostaje w mocy, nosi jedynie piętno naruszenia prawa[1341]. Tego rodzaju środek nadzoru ma na celu wykazać błąd, którego organ j.s.t. powinien w przyszłości unikać, o czym stanowi art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.

Obowiązywanie zasady proporcjonalności oznacza, że organ nadzoru powinien uzasadnić, dlaczego został zastosowany określony środek nadzoru powinien wskazać, że do usunięcia stwierdzonego naruszenia konieczne jest zastosowanie wybranego środka nadzoru oraz że zastosowanie innego (łagodniejszego) nie będzie odpowiednie do ochrony interesów, które nadzór ma chronić. Z punktu widzenia organu nadzoru funkcjonowanie zasady proporcjonalności oznacza związanie nakazami, które z niej wynikają. Zobowiązuje to do „miarkowania" działań nadzorczych, minimalizacji ingerencji nadzorczej i stopniowania środków nadzorczych. Organ nadzoru powinien uwzględniać te nakazy w swojej działalności nadzorczej, gdy obowiązujące regulacje prawne dają możliwość wyboru środka nadzoru adekwatnego do ochrony celu, dla którego nadzór został ustanowiony, czyli funkcjonowania w obrocie wyłącznie legalnych aktów prawnych, ale również ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Regulacjami, które wyrażają zasadę proporcjonalności nadzoru nad działalnością j.s.t., są przepisy, zgodnie z którymi stwierdzenie w całości lub w części nieważności uchwały (zarządzenia) organu samorządowego j.s.t. wymaga istotnego naruszenia

[1340] B. Adamiak, Rozstrzygnięcie nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym [w:] Z. Niewiadomski (red)., Administracja publiczna u progu XXI w. Księga pamiątkowa z okazji 45-lecia pracy naukowej Prof. J. Szreniawskiego, Przemyśl 2000, s. 35.
[1341] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 338.

prawa, natomiast w razie nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności aktu, ograniczając się do wskazania, że został on wydany z naruszeniem prawa[1342].

Postanowienie sygnalizacyjne (wskazanie) organu nadzoru pokazujące do doszło do nieistotnego naruszenia prawa nie powoduje sankcji w postaci wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Organ nadzoru, stosując środki z art. 91 ust. 4 u.s.g. nie orzeka o obowiązywaniu uchwały (zarządzenia). Wskazanie organu nadzoru ma zupełnie inny cel, którym jest wyeliminowanie w przyszłości uchybień w aktach normatywnych. Organ j.s.t., podejmując w przyszłości uchwały (zarządzenia), będzie starał się unikał stwierdzonych już wcześniej nieistotnych uchybień. W rezultacie wskazanie nie wywołuje skutków w zakresie stanu prawnego. Uchwała (zarządzenie) przyjęta z nieistotnym naruszeniem prawa nie jest pozbawiona mocy obowiązującej[1343]. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna nie mająca wpływu na istotną treść uchwały, jest mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową[1344]. W doktrynie proponuje się aby za nieistotne naruszenie prawa uznać takie, które nie ma wpływu na zakres praw przysługujących danemu podmiotowi w sprawach indywidualnych[1345]. Według art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się bowiem naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał[1346]. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest zgodne z prawem, gdy nie narusza granic dopuszczalnej ingerencji nadzorczej wyznaczonej przepisami art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia mało istotne i niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna nie mająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości

[1342] M. Chlipała, Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ST 2014, nr 3, s. 25-28.
[1343] M. Bator, Stwierdzenie podjęcia z naruszeniem prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, NZS 2012, nr 3, s. 37.
[1344] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 214/18, LEX nr 2482688, K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa, Warszawa 2000, s. 173.
[1345] T. Kuczyński, Glosa do uchwały SN z dnia 17 czerwca 1993, OSP 1994, z. 4, s. 156.
[1346] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1182/17, LEX nr 2428439.

(...). Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy. W związku z powyższym nie stanowi przedmiotu rozstrzygnięcia nadzorczego brak przywołania w podstawie prawnej normy prawnej przyznającej kompetencje organowi stanowiącemu gminy do podjęcia danego aktu (jego trybu) w sytuacji, gdy w systemie prawa upoważnienie takie wyraźnie istnieje. Brak zamieszczenia takiego przepisu kompetencyjnego w podstawie prawnej uchwały rady gminy nie przesądza i nie daje podstawy do stwierdzenia nieważności takiego aktu w formie rozstrzygnięcia nadzorczego, a jedynie do wskazania, o którym mowa w art. 91 ust. 4 u.s.g., że uchwała została podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa[1347].

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. w związku z ust. 4 tej regulacji, *a contrario*, uznać należy, że sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego została zastrzeżona wyłącznie dla istotnych naruszeń prawa. Tak więc, nie każde naruszenie prawa prowadzi do nieważności aktu wydanego przez organ j.s.t.. Dotyczy to wyłącznie naruszeń istotnych. Podkreślenia również wymaga, że organ nadzoru dokonując ustalenia zgodności z prawem zaskarżonej uchwały organu j.s.t., obowiązany jest wywieść z przepisów prawa określony rodzaj naruszenia prawa[1348]. Z nieistotnym naruszeniem prawa, które nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty można postawić tezę, że również przy ich zachowaniu zostałaby podjęta uchwała o treści identycznej, co zaskarżona[1349]

Reasumując, stwierdzić należy że ustawodawca przewidział sytuację, kiedy dochodzi do naruszenia prawa, ale nie jest ono na tyle rażące, aby uznać akt za nieważny. Kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie prawa należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak: nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść będącego przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego aktu organu gminy. W przypadku, gdy dochodzi do nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru wydając rozstrzygnięcie nadzorcze ogranicza się do wskazania, że akt wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.). Skutkiem stwierdzenia

[1347] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2017 r., II OSK 484/16, LEX nr 2419366, Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 grudnia 2017 r., II SA/Rz 1100/17, LEX nr 2428579, WSA w Bydgoszczy z dnia 11 lipca 2017r., II SA/Bd 1352/16, LEX nr 2334043, Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 lipca 2017 r., I SA/Łd 625/17, LEX nr 2329849. Wyrok WSA w Opolu wyrok z dnia 3 stycznia 2018r., II SA/Op 554/17, LEX nr 2432690.
[1348] Wyrok WSA w Opolu wyrok z dnia 29 grudnia 2017 r., II SA/Op 537/17, LEX nr 2427417.
[1349] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lipca 2017 r., I SA/Łd 574/17, LEX nr 2335113.

wydania z naruszeniem prawa nie jest utrata mocy przez akt prawny, co oznacza, że będzie on nadal obowiązywał, ale organ wydający musi liczyć się z odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec osób, którym taki akt mógł wyrządzić szkodę. Również w tym przypadku ustrojowe ustawy samorządowe nie wskazują, jakie mogą być przyczyny nieistotnego naruszenia prawa[1350].

7.5.2. Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego

W wyniku prowadzonego postępowania nadzorczego regionalna izba obrachunkowa w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa podejmuje rozstrzygnięcie nadzorcze które ma postać uchwały kolegium rio. W jego treści kolegium rio stwierdza o nieważności uchwały (zarządzenia) organu j.s.t. i ich związków w całości lub w części, bądź o ustaleniu budżetu j.s.t. i ich związków lub jego części która została dotknięta wadą nieważności lub nakazaniu wprowadzenia do uchwały zmian usuwających stwierdzone przez kolegium rio naruszenie prawa oraz wskazaniu na nieistotne naruszenie prawa[1351].

Podkreślić należy, że choć wśród rozstrzygnięć nadzorczych rio znalazły się uchwały kolegium wskazujące na nieistotne naruszenie prawa, to *de facto* nie są to rozstrzygnięcia, gdyż zalicza je się do kategorii aktów nadzoru. Termin „akt nadzoru" jest znaczeniowo szerszy, gdyż obok rozstrzygnięć nadzorczych obejmuje też inne środki nadzoru ‑ prewencyjne, pomocnicze i kontrolne[1352]. Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być jedynie konkretny akt nadzoru nad działalnością danej j.s.t., dokonany przez organ nadzoru, a jednostka

[1350] Wyrok WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2006 r., SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073.
[1351] J. Gałkiewicz, Działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki (red.), Regionalne izby obrachunkowe w latach 1993-2003, Wrocław 2003, s. 109.
[1352] J. Stelmasiak, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe, [w:] E. Ura (red.), Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Rzeszów 2005, s. 280., M. Stahl, Samorząd terytorialny a państwo, SPE 1992, nr 46, s. 53; także: J. Korczak, Prawa podmiotowe członków samorządowych wobec środków nadzoru ad personam, [w:] E. Ura (red.), Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001, s. 189; B. Dolnicki, Współczesne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, [w:] E. Ura (red.), Prawne gwarancje praw jednostki wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2002, s. 8; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 337; J. Świątkiewicz, Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy, Warszawa 2001, s. 96; A. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002., s. 104.

samorządu terytorialnego może zaskarżyć tylko pozytywne „zachowanie się" organu nadzoru, czyli wydanie rozstrzygnięcia co do konkretnej uchwały (zarządzenia)[1353].

Wskazanie nieistotnego naruszenia prawa jak orzekł NSA w postanowieniu z dnia 16 kwietnia 2002 r, II SA/Wr 2151/00[1354] nie zawiera władczego wkraczania w działalność j.s.t., nie jest orzeczeniem mającym znaczenie prawne dla mocy obowiązujących uchwał czy zarządzeń, nie pozbawia mocy wywołanych przez nie skutków prawnych a zatem nie jest aktem nadzoru i niedopuszczalne jest wniesienie skargi do sądu na sygnalizację organu nadzoru wskazującą nieistotne naruszenie prawa.

Należy uznać, że rozstrzygnięcia nadzorcze odnoszą się do uchwał na które j.s.t. i ich związkom przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Są to zatem uchwały rio stwierdzające nieważność uchwały (zarządzenia) j.s.t. w całości lub w części, uchwała stwierdzająca nieważność w całości lub w części uchwały budżetowej jednostki samorządowej i zastępcze ustalenie przez izbę budżetu dla j.s.t.

Prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze rio stanowi jedną z ważniejszych gwarancji samodzielności j.s.t. i ich związków w formie sądowej ochrony tej samodzielności. Przesłanką zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego jest niezgodność rozstrzygnięcia nadzorczego z przepisami powszechnie obowiązującego prawa[1355].

Najczęstszym wydawanym przez rio rozstrzygnięciami nadzorczym jest stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. w całości lub w części[1356]. Rozstrzygniecie nadzorcze o nieważności uchwały (zarządzenia) organu j.s.t. uznane zostało przez ustawodawcę za podstawowy środek nadzoru stosowany przez organy nadzorujące. Jego wykorzystanie jest bezpośrednio związane z obowiązkiem nałożonym na wskazane organy samorządu do przedkładania uchwał i zarządzeń organom nadzorującym w celu zbadania ich zgodności z prawem[1357].

[1353] Wyrok NSA z dnia 23 października 1991 r., SA/Po 1078/91, ONSA 1992, nr 2,poz. 29; K. Sikora, Skarga jednostki samorządu terytorialnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru nad samorządem terytorialnym, [w:] Kontrola działania oraz bezczynności administracji publicznej. Wybrane zagadnienia, pod red. M. Czuryk, M. Karpiuka, Lublin 2013, s. 104.

[1354] OwSS 2002, nr 3, poz. 74.

[1355] K. Sawicka, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych, [w:] J. Małecki (red.), R. Hauser (red.), Z. Janku (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, s. 80.

[1356] Z. Niewiadomski, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] Z. Niewiadomski (red.), W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Warszawa 2001, s. 208.

[1357] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 217.

Jak zauważa J.P. Tarno, organ samorządu terytorialnego, który uprawniony jest do stanowienia aktu prawa miejscowego, samodzielnie decyduje o jego podjęciu, przepisy nie wymuszają na nim zasięgnięcia np. opinii czy przeprowadzenia ekspertyz co do sensowności podejmowanego działania, zatem weryfikacja tych aktów j.s.t. jest niezbędna.[1358].

Z dyspozycji art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w., wynika, że uchwała (zarządzenie) organu samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem jest nieważna[1359]. Na podstawie powyższych przepisów stwierdzić można byłoby, że każda uchwała lub zarządzenie sprzeczne z prawem są nieważne. Jednakże tak nie jest, bowiem na mocy art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności wydanego przez j.s.t. aktu, lecz ogranicza się do wskazania, że uchwała lub zarządzenie wydane zostały z naruszeniem prawa[1360]. Oznacza to, że o nieważności w całości lub w części rozstrzyga się w przypadku tzw. istotnego naruszenia prawa. Sprzeczność z prawem musi być oczywista. Nie będzie zatem sprzeczności z prawem, jeżeli wydany przez organ samorządu terytorialnego akt prawny nie jest wyraźnie zakazany przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania[1361].

Określenia „istotne" i „nieistotne" naruszenie prawa są wyraźnie zwrotami niedookreślonymi, stanowią taką konstrukcją, w której hipoteza lub dyspozycja są niedookreślone, zatem pewne elementy sytuacji faktycznej lub dyspozycji przepisu nie są bezpośrednio, jednoznacznie, wyczerpująco określone i pozostawiają możliwość ich oceny podmiotowi stosującemu prawo. Wykorzystywanie przez ustawodawcę terminów o dużym stopniu niedookreśloności stanowi niebezpieczeństwo bądź jest działaniem świadomym, aby przesunąć punkt ciężkości w określaniu interesu jednostkowego z organu ustawodawczego na organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Zbytnia ogólnikowość sformułowań prawnych może prowadzić do nadania cech legalności działaniom administracji, które w innych okolicznościach byłyby jedynie faktycznymi oddziaływaniami instrumentalnymi. Stwarza to niebezpieczeństwo swoistego rozciągania prawa, które pozwoli uznać każde działanie administracji za prawne, a co więcej można będzie usprawiedliwić każdą nieprawną działalność organu[1362]. Stwierdzenie w całości lub w części nieważności uchwały (zarządzenia) organu j.s.t. wymaga istotnego naruszenia prawa, natomiast w razie nieistotnego naruszenia prawa nie

[1358] J.P. Tarno, Orzeczenia sądowe, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2016, s. 467.
[1359] Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 27 czerwca 1991 r., SA/Po 1479/90, OSP 1990, nr 9, poz. 200.
[1360] J. Storczyński, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad samorządem terytorialnym…., s. 175.
[1361] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813.
[1362] M. Zdyb, Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno -prawne, Lublin 1991, s. 247.

stwierdza się nieważności aktu, ograniczając się do wskazania, że został on wydany z naruszeniem prawa[1363]. Nieważna jest uchwała organu „sprzeczna z prawem" (art. 91 ust. 1 u.s.g. art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.). Jednakże w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.). To prowadzi do wniosku, że każde „istotne" naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwały organu j.s.t., nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.[1364].

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 1992 roku, SAB/Wr 15/92[1365] orzekł, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu j.s.t. organ nadzorczy zawsze prowadzi z urzędu, a nie na wniosek osób trzecich. Dlatego ewentualne pisma takich osób wskazujące wadliwość prawną uchwał, nie powodują powinności wszczęcia postępowania o wydanie decyzji odmawiającej uwzględnienia wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały.

Rozstrzygnięcie nadzorcze rio stwierdzające nieważność uchwały nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a. ponieważ decyzją wydaną na podstawie art. 158 § 1 k.p.a. rozstrzyga o nieważności innej decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 158 k.p.a. rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. Przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się. Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Natomiast uchwała czy też zarządzenie organu samorządu terytorialnego nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a., gdyż nie rozstrzyga sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Dlatego też, regionalna izba obrachunkowa jako organ nadzoru w razie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. nie wydaje decyzji a tzw. rozstrzygnięcie nadzorcze podejmowane w formie uchwały[1366].

[1363] M. Chlipała, Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ST 2014, nr 3, s. 25–33.
[1364] Wyrok NSA z dnia 7 października 1991 r., SA/Wr 841/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 5; Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90, niepublikowany; Wyrok NSA z dnia 7 października 1991r., SA/Wr 841/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 5; A. Agopszowicz, Glosa do wyroku NSA z dnia 26 marca 1991r., SA/Wr 81/91, „Wspólnota" 1991, nr 26, s. 14.
[1365] ONSA 1993, nr 2, poz. 39.
[1366] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej …, s. 141.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w. o nieważności uchwały lub zarządzenia regionalna izba obrachunkowa orzec musi w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Doręczenie następuje w trybie art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p., art. 80 u.s.w. Przepisy te stanowią że w gminie wójt obowiązany jest do przedłożenia izbie w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru rio. Natomiast w powiecie nie zarząd powiatu lecz starosta jako przewodniczący zarządu zobowiązany jest do przedłożenia w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia rio uchwałę budżetową, a także uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby. Natomiast na poziomie województwa samorządowego to marszałek województwa przedstawia w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia rio uchwały objęte zakresem nadzoru izby. Jeżeli uchwała j.s.t. dotyczy ustanowienia przepisów porządkowych przekazuje się ją w terminie 2 dni od ich uchwalenia.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 listopada 1990 roku, SA/Gd 965/90[1367] orzekł, że termin do przekazania uchwały lub zarządzenia organowi nadzorczemu określony w ustrojowych ustawach samorządowych jest terminem instrukcyjnym. Przekroczenie terminu przedłożenia organowi nadzoru uchwały nie pociąga za sobą ujemnych skutków działań nadzorczych. Odmienny wniosek co do charakteru tego terminu byłby nie do przyjęcia, zważywszy że przepisy ustawy nie uzależniają bytu prawnego uchwały od jej przedłożenia organowi nadzoru, a jej przedłożenie po terminie z oczywistych względów nie może pozbawić organu nadzoru prawa do eliminacji uchwały niezgodnej z prawem. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 września 1993 roku, III ARN 42/93[1368] stwierdził bowiem, że uchybienie terminu przedłożenia uchwały przez organ j.s.t. skutkuje możliwością stwierdzenia jej nieważności w każdym czasie. Termin ten ma zatem charakter dyscyplinujący, gdyż jego niedochowanie nie prowadzi do ustania obowiązku przedłożenia aktu izbie, a w sytuacji gdyby doszło do niezachowania terminu, należałoby obowiązek wykonać niezwłocznie.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu j.s.t. wszczynane jest wyłącznie z urzędu. Od tego momentu aż do zakończenia postępowania można wstrzymać wykonanie uchwały lub zarządzenia. Pamiętać należy że izba zobligowana jest w przypadku wszczęcia postępowania nadzorczego zawiadomić właściwy organ j.s.t. o wszczęciu postępowania w jego

[1367] OSP 1991, nr 5, poz. 134.
[1368] OSNC 1994, nr 5, poz. 111.

sprawie, a brak takiego zawiadomienia stanowi naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć wpływ na wynik sprawy[1369].

Stwierdzenie nieważności uchwały jest represyjnym środkiem nadzoru stosowanym wyłącznie w wyniku stwierdzenia niezgodności z prawem aktu wydanego przez organ j.s.t. Ocena stopnia wadliwości uchwał bądź zarządzeń oraz ustalenie w jakim stopniu naruszono prawo nie jest sprawą łatwą. Obowiązkiem organu nadzoru jest bowiem ustalenie znaczenia przepisu na tle analizowanego stanu faktycznego. Wydanie rozstrzygnięcia nadzoru w sprawie nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części wymaga wykazania w sposób nie budzący wątpliwości sprzeczności z prawem badanej uchwały bądź zarządzenia[1370].

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lutego 1998 roku, II SA/Wr 1459/97[1371], orzekł, że do istotnych naruszeń prawa zalicza się: naruszenia przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, naruszenia podstawy prawnej do podejmowania uchwał, naruszenia przepisów prawa ustrojowego, naruszenia przepisów prawa materialnego przez wadliwą wykładnię przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

O istotnym naruszeniu prawa przez akt organu j.s.t. można mówić w przypadku wyraźniej i oczywistej jego sprzeczności z przepisami prawa. Do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Tylko taki charakter naruszenia wywołuje skutek wnioskowany w skardze[1372].

Funkcją kryterium "istotności" naruszenia prawa jest wartościowanie pomiędzy skalą naruszenia a skutkami stwierdzenia nieważności, nie zaś wyselekcjonowanie uchybień prawa o charakterze oczywistym. Nie można zatem wykluczyć przypadków, gdy stwierdzenie "istotnego" naruszenia prawa poprzedzone będzie szeroką analizą wielu przepisów oraz orzecznictwa i w rezultacie skomplikowanym wywodem prawnym odwołującym się nierzadko do różnych dziedzin prawa. Jeżeli jednak w konsekwencji takich czynności organ nadzoru wykaże sprzeczność uchwały (zarządzenia) z prawem w stopniu wymagającym stwierdzenia

[1369] W. Miemiec, M. Miemiec, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej, [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy. Warszawa 2010, s. 130.
[1370] Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu …, ST 2001, nr 1-2, s. 108.
[1371] OSS 1998, nr 3, poz. 79.
[1372] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Go 210/18, LEX nr 2496968, Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2018 r., II SA/Wr 706/17, LEX nr 2435426.

jej nieważności, to kryterium "istotności" należy uznać za spełnione[1373]. Przy wykładni istotnego naruszenia prawa, będącego podstawą stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego, nie można wykorzystać poglądów doktryny i orzecznictwa dotyczących pojęcia "rażące naruszenie prawa"[1374].

W związku z powyższym organy nadzoru zobowiązane są prawidłowo interpretować prawo. Skutkiem prawnym wstrzymania mocy takiej uchwały (zarządzenia) jest niedopuszczalność podejmowania na jej podstawie działań[1375]. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 roku, IV SA/Wa 2296/06[1376] rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru powinny mieć zawsze niebudzącą żadnych wątpliwości podstawę prawną.

W przypadku stwierdzenia nieważności, rio ma obowiązek wskazać, że stwierdzone przez nią naruszenie ma charakter istotny. Stwierdzenie nieważności aktu j.s.t. wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego o czym stanowią art. 92 ust. 2 u.s.g.,. art. 80 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.

Rozstrzygnięcie nadzorcze nie przesądza jednak o tym, że orzeczenie organu nadzoru stwierdzające nieważność uchwały bądź zarządzenia jest prawomocne z chwilą jego podjęcia. Przymiot prawomocności akt ten uzyskuje dopiero po zaistnieniu zdarzeń określonych w art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p. oraz art. 86 ust. 4 u.s.w. W świetle tych przepisów rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne po upływie terminu przewidzianego na wniesienie skargi albo z dniem oddalenia skargi bądź odrzucenia jej przez sąd[1377].

Organ nadzoru zobligowany jest wydać rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały czy też zarządzenia. Po upływie terminu trzydziestodniowego organ nadzorczy traci swoje uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały, ale może ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 94 u.s.g., art. 82 u.s.p., art. 83 u.s.w. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w ustawowym terminie, albo

[1373] G. Węgrzyn, "Istotne" a "nieistotne" naruszenie prawa - aspekty praktyczne. Materialnoprawna podstawa do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego, NZS 2014, nr 5, s. 80.
[1374] B . Adamiak, Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, ST 1997, nr 4, s. 32.
[1375] B. Adamiak, Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej, „Państwo i Prawo" 2002, nr 9, s. 16.
[1376] LEX nr 320813.
[1377] E. Żelasko-Makowska, Prawomocność a wykonalność rozstrzygnięć nadzorczych wojewody i regionalnej izby obrachunkowej, Zeszyty naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie, 2014, 2(10), s. 47.

jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu rocznego terminu a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy k.p.a. co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio.

7.5.3. Stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej organu jednostki samorządu terytorialnego

Szczególny tryb postępowania nadzorczego dotyczy uchwały budżetowej. Wprowadzenie odrębnych regulacji dla tego rodzaju aktów znajduje uzasadnienie w specyficznym charakterze prawnym i roli jaką odgrywa uchwała budżetowa w gospodarce j.s.t. Wszczęcie postępowania nadzorczego w sprawie uchwały budżetowej skutkuje obligatoryjnym bądź fakultatywnym wstrzymaniem wykonania uchwały budżetowej. Zgodnie z art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. oraz art. 82 ust. 2 u.s.w. organ nadzoru wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia może wstrzymać jej wykonanie[1378]. Ze względu na to, że postępowanie nadzorcze nad uchwałą budżetową wszczyna kolegium izby do tego organu należała będzie kompetencja wstrzymania uchwały budżetowej. W doktrynie przeważa pogląd, że wstrzymując wykonanie uchwały budżetowej kolegium izby musi mieć absolutną pewność, że uchwała dotknięta jest wadą skutkującą stwierdzeniem nieważności - jest to wstrzymanie wykonania uchwały fakultatywne[1379]. Tego rodzaju wstrzymanie wykonania uchwały budżetowej (fakultatywne) ma ponadto miejsce gdy kolegium izby zaskarży uchwałę budżetową do WSA, wówczas wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały należy do właściwości sądu. Natomiast obligatoryjnie kolegium rio wstrzymuje wykonanie uchwały budżetowej w konsekwencji wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie stwierdzonej nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego j.s.t.

[1378] W. Miemiec, Komentarz do art. 12 u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 401.
[1379] R. P. Krawczyk, Co oznacza wstrzymanie wykonania uchwały budżetowej, [w:] C. Kosikowski (red.), Finanse samorządowe 2008, Warszawa 2008, s. 462.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej przez rio jest dwuetapowe (art. 12 u.r.i.o.)[1380]. W pierwszym etapie izba wskazuje nieprawidłowości, wyznacza termin a także sposób jej usunięcia. Dopiero w sytuacji braku reakcji organów j.s.t. i nieusunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie kolegium izby orzeka o nieważności uchwały w całości, gdy cały akt jest niezgodny z prawem bądź w części w której nieprawidłowości zaistniały[1381].

Postępowanie nadzorcze w sprawie uchwały budżetowej j.s.t. zwane jest środkiem nadzoru prewencyjnego, zalicza się do kategorii środków nadzoru nazwanych ogólnie w literaturze jako „zachęta do samokontroli" (autopoprawka)[1382]. Bowiem zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 22 września 1997 r., I SA/Ka 980/97[1383] jest to środek nadzoru wszczynający postępowanie naprawcze stanowiące obligatoryjny etap postępowania nadzorczego rio w sprawie uznania za niezgodną z prawem uchwałę budżetową.

W postępowaniu nadzorczym w sprawie uchwały budżetowej izba nie stwierdza zatem od razu po jej zbadaniu nieważności tejże uchwały, lecz najpierw wskazuje j.s.t. nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Dopiero gdy w wyznaczonym terminie organ stanowiący j.s.t. nie dokona zalecanych mu przez izbę zmian w uchwale budżetowej, możliwe jest zastosowanie środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności aktu w całości bądź w części. Jak słusznie zauważa J. Jagoda wezwanie organu do zmian w uchwale budżetowej winno możliwie precyzyjnie wskazywać nieprawidłowości oraz konkretne przepisy prawa które zostały naruszone. Wezwanie zawsze ma formę uchwały rio i wstrzymuje bieg 30-to dniowego terminu na wydanie przez izbę rozstrzygnięcia nadzorczego, na okres nie dłuższy niż kolejne 30 dni[1384]. To szczególne postępowanie nie będzie miało zastosowania do innych rodzajów aktów podejmowanych przez organy j.s.t. objętych nadzorem rio[1385].

Należy podkreślić, że przy badaniu zgodności z prawem uchwały budżetowej j.s.t. rio nie może dokonywać oceny racjonalności oraz celowości zaplanowanych w niej zadań, bowiem byłoby to naruszenie właściwości rio, która w pełnieniu funkcji nadzoru ograniczać się musi wyłącznie do badania legalności aktów wydawanych przez j.s.t. Ponadto stanowiłoby to ograniczenie samodzielności nadzorowanych podmiotów.

[1380] Przepisy art. 12 u.r.i.o. mają zastosowanie także do uchwał zmieniających uchwałę budżetową (Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 4 sierpnia 2000 r., III SA 730/00, LEX nr 47975.
[1381] K. Sikora, Samodzielność gminy …., s. 185.
[1382] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice…, s. 95.
[1383] LEX nr 48020.
[1384] J. Jagoda, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] B. Dolnicki, Samorząd …, s. 170.
[1385] W. Miemiec, Komentarz do art. 12 u.r.i.o…, s. 397.

Jeżeli organ stanowiący j.s.t. zastosuje się do zaleceń zawartych uchwale kolegium izby mających wyeliminować wskazane uchybienia w uchwale budżetowej j.s.t., czyli usunie wszystkie nieprawidłowości we własnym zakresie to postępowanie staje się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu. W przeciwnym razie (gdy zalecenia nie zostaną wykonane przez organ stanowiący j.s.t.) kolegium rio wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzając nieważność uchwały budżetowej w całości lub w części. Stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej j.s.t. w całości lub w części przenosi na rio obowiązek uchwalenia budżetu dla tej jednostki w zakresie dotkniętym nieważnością.

Inaczej przedstawia się procedura nadzorcza i inny jest rezultat postępowania w przypadku uchwał zmieniających budżet, badanych przez kolegium izby po zakończeniu roku budżetowego (kalendarzowego). Zgodnie z art. 211 ust. 2 u.f.p. budżety j.s.t. są rocznymi planami finansowymi których moc wiążąca jest ograniczona w czasie (1 rok). Oznacza to, że nie można orzec o nieważności takiej uchwały w następnym roku budżetowym. Bezprzedmiotowe jest również wszczęcie postępowania naprawczego w trybie art. 12 ust. 1 u.r.i.o. po 31 grudnia danego roku i ewentualne późniejsze stwierdzenie nieważności takiej uchwały budżetowej, gdyż uchwała wywołała już bowiem nieodwracalne skutki prawne. Konstrukcja odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. podczas prowadzonego postępowania nadzorczego przez izbę pozwala jednak na skorzystanie z substytutu wskazanego środka nadzoru (orzeczenie o nieważności uchwały) a mianowicie stwierdzenia na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. podjęcia uchwały z naruszeniem prawa[1386].

7.5.4. Zastępcze ustalenie budżetu

Ustawodawca w art. 11 ust. 2 i ust. 2a u.r.i.o. przewiduje konstrukcję prawną zastępczego ustalenia budżetu. Jest to środek należący do kategorii rozstrzygnięć zastępczych. Ustawowa kompetencja uchwalania budżetu przez organ uchwałodawczy j.s.t. i ich związków jest bowiem ograniczona w czasie[1387]. Po jego upływie organ samorządowy traci kompetencję w tym zakresie na rzecz rio.

Zgodnie z art. 239 u.f.p. każda j.s.t. jest zobowiązana do uchwalenia uchwały budżetowej do 31 stycznia każdego roku. Do tego czasu dana j.s.t. funkcjonuje w oparciu

[1386] Tamże, s. 403.
[1387] W. Miemiec, M. Miemiec, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych …, s. 135.

o projekt uchwały budżetu przedłożony organowi stanowiącemu przez organ wykonawczy j.s.t. Jednak nie uchwalenie budżetu przez j.s.t. do końca stycznia danego roku powoduje, że od tego momentu kompetencje w tym zakresie przechodzą na izby. Bowiem, zgodnie z art. 11 ust. 2 u.r.i.o. w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący j.s.t. do dnia 31 stycznia roku budżetowego rio ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Izba ustala również budżet j.s.t. w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych w przypadku niezachowania przez tę jednostkę zasad określonych w art. 242-244 u.f.p. dotyczących planowanych wydatków i dochodów bieżących[1388].

Budżet ustalony przez izbę nie obejmuje wszystkich elementów uchwały budżetowej, a jedynie ogranicza się do obowiązkowych zadań, czyli zadań wynikających z ustaw – zadań własnych oraz zadań zleconych j.s.t. Nie zastępuje on tym samym uchwały budżetowej w całości, z uwagi na ustawowo ograniczony zakres przedmiotowy. Zastępcze ustalenie budżetu jest nadzwyczajnym środkiem umożliwiającym funkcjonowanie j.s.t. w sytuacji nieuchwalenia budżetu, a tym samym braku podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki finansowej samorządu. Uzasadnieniem zastępczego uchwalania budżetu jest wypełnienie luki, która występuje w przypadku nieuchwalenia budżetu w ustawowym terminie przez organ stanowiący j.s.t.[1389].

W przypadku uchwały budżetowej r.i.o. może wydając rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzić, że należy dokonać zastępczego ustalenia budżetu w całości albo w części lub częściach dotkniętych nieważnością. Zgodnie z art. 12 u.r.i.o. izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego j.s.t. za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części i ustala dla j.s.t. budżet zastępczy.

Zgodnie z wyrokiem NSA z 21 marca 1991 roku, SA/Wr 168/91[1390], w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej obligatoryjne jest wstrzymanie wykonania budżetu, nie dłużej niż do chwili rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. Rozstrzygnięcie nadzorcze wywołuje skutki prawne w postaci pozbawienia mocy obowiązującej uchwały organu gminy nawet gdy jest wadliwe, jednak zawsze w zakresie objętym orzeczeniem o stwierdzeniu nieważności.

[1388] K. Sikora, Samodzielność gminy …, s. 186.
[1389] Wyrok WSA w Łodzi z 15 lipca 2011 r., I SA/Łd764/11, LEX nr 1085580.
[1390] ONSA 1991, nr 1, poz. 28.

Zastępcze ustalenie budżetu przez r.i.o. jest specyficznym środkiem nadzoru, stanowi on pewnego rodzaju reakcję izb na opieszałość organów j.s.t. w kwestii uchwalenia budżetu[1391].

Chcąc wykazać zależności zachodzące pomiędzy realizacją samorządowych zadań publicznych a działalnością nadzorczą rio, należy poddać analizie regulacje wynikające z art. 11 ust. u.r.i.o. oraz art. 240 ust. 3 u.f.p. Zgodnie z nimi, w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący j.s.t. do 31 stycznia roku budżetowego, to rio w trybie nadzorczym jest uprawniona do ustalenia budżetu j.s.t. w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Wówczas to ustalenie zastępcze rio determinuje realizację zadań w j.s.t.[1392].

W sytuacji stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, po wyczerpaniu trybu określonego w art. 12 ust. 1 i 2 u.r.i.o. kolegium izby ustala budżet lub jego część dotkniętą nieważnością. Tego rodzaju rozwiązanie powoduje przeniesienie kompetencji do ukształtowania treści budżetu z organu stanowiącego j.s.t. na organ nadzoru, ale co istotne, bez dalszych konsekwencji dla wykonania tak ustalonego budżetu. Tym samym jedna z najistotniejszych kompetencji decyzyjnych j.s.t. zostaje zastąpiona przez rozstrzygnięcie nadzorcze. Jak słusznie wskazuje W. Miemiec uchwała kolegium izby stwierdzająca nieważność samorządowej uchwały budżetowej w całości czy też w części jest rozstrzygnięciem nadzorczym w rozumieniu ustrojowych ustaw samorządowych. Zakres przedmiotowy ustalonego zastępczo budżetu nie może być zatem większy nich uchylona rozstrzygnięciem rio uchwała budżetowa organu j.s.t.[1393].

Ustawodawca w art. 11 ust. 2a u.r.i.o. stanowi, że izba ustala budżet j.s.t. w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych także w przypadku niezachowania przez tę jednostkę zasad określonych w art. 242- 244 u.f.p.[1394]. Dnia 1stycznia 2014 r. weszły w życie regulacje wprowadzające ustawą o finansach publicznych, nowy indywidualny wskaźnik zadłużenia j.s.t. Ustawa z 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw[1395] wraz z ustawą z 9 maja 2014 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych

[1391] K. Sikora, Samodzielność gminy …., s. 186.
[1392] E. Feret, Samorządowe zadania publiczne a zakres działania regionalnych izb obrachunkowych , FK 2013, nr 1-2, s. 48-49.
[1393] W. Miemiec, Komentarz do art. 12 u.r.i.o…, s. 402-403.
[1394] art. 242 u.f.p. dotyczy równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących, art. 243 u.f.p. ograniczenia zadłużenia j.s.t. i indywidualnego wskaźnika zadłużenia, art. 243a u.f.p. wyłączenia
z ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, art. 244 u.f.p. uwzględnienia zobowiązań zaciągniętych przez współtworzony związek.
[1395] Dz. U. poz. 1646 z późn. zm.

oraz niektórych innych ustaw[1396] znacznie poszerzyły kompetencje nadzorcze izb. Nastąpiło to przez dodanie do ustawy o finansach publicznych art. 240a oraz art. 240b oraz związanych z nimi art. 11 ust. 2a i art. 13 ust. 13 u.r.i.o., które przyznają nowe uprawnienia izbie, polegające na możliwości wezwania j.s.t. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego i późniejszego przedłożenia tego programu organowi w celu zaopiniowania oraz uchwalenia zastępczego budżetu[1397].

Przyczyną zwiększenia katalogu kompetencji nadzorczych izb było dodanie do już istniejących limitów wydatków i spłat zobowiązań, które muszą być uwzględnione przez budżet j.s.t. (art. 242 i art. 244 u.f.p.), nowego limitu, jakim jest indywidualny wskaźnik zadłużenia (art. 243 u.f.p.). Dzięki nowej regulacji organ stanowiący j.s.t. ma zakaz uchwalania budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w roku po nim następującym relacja spłat zadłużenia j.s.t. (mogących być obciążeniem finansowym tej jednostki) przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu[1398].

Wraz z wejściem w życie nowych wskaźników zadłużenia przybyło j.s.t., którym budżet ustala izba. Budżet zastępczy nie obejmuje wszystkich elementów uchwały budżetowej, lecz ogranicza się do zadań wynikających z ustaw. Zgodnie z art. 239 u.f.p., budżet j.s.t. powinien być uchwalony do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego. Przepisy nie konkretyzują pojęcia „szczególnie uzasadnione przypadki", tym samym wydłużenie terminu uchwalenia budżetu samorządowego do 31 stycznia roku budżetowego nie podlega weryfikacji i ocenie przez izby. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedłożony organowi stanowiącemu.

Naruszenie ustawowego terminu uchwalenia budżetu powoduje ustanie kompetencji organu stanowiącego do podjęcia uchwały budżetowej, a organem umocowanym do ustalenia budżetu j.s.t. staje się izba. Do dnia ustalenia budżetu przez rio podstawą gospodarki finansowej j.s.t. jest projekt uchwały budżetowej (art. 240 ust. 3 u.f.p.)[1399].

[1396] Dz. U. z 2014 r., poz. 911.

[1397] M. Tartanus-Oryszczak, Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych- znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty, FK 2014, nr 1-2, s. 110.

[1398] P. Kowalski, Regionalne izby obrachunkowe jako organ nadzoru formalnoprawnego czy organ nadzoru ekonomicznego?, FK 2015, nr 3, s. 61-62.

[1399] Wyrok NSA z 4 listopada 1994 r., SA/Gd 1373/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 154.

Projekt budżetu j.s.t. i opracowanie WPF objęte były po raz pierwszy obowiązkiem respektowania nowego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 u.f.p. w 2014 roku. W sytuacji gdy nieuchwalenie budżetu lub WPF wynika z niemożności spełnienia wymogów procedur ostrożnościowych w zakresie poziomu zadłużenia j.s.t. określonych w art. 242–244 u.f.p. oraz zagraża realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządową, kolegium izby wzywa j.s.t. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu w terminie 45 dni do rio w celu zaopiniowania (art. 240a u.f.p.). Program postępowania naprawczego organ stanowiący j.s.t. uchwalić powinien na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych.

Organ stanowiący może uchwalić WPF oraz budżet j.s.t., które nie zachowują relacji określonych w art. 242–244 u.f.p. w okresie realizacji pozytywnie zaopiniowanego przez izbę programu naprawczego, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia tego programu. W okresie realizacji programu naprawczego jednostki: 1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką czy też emisją papierów wartościowych, 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządowym, 3) nie może udzielać pożyczek, gwarancji i poręczeń, 4) nie może ponosić wydatków na promocję, 5) nie może tworzyć funduszu sołeckiego, 6) należy ograniczać realizację zadań innych niż obligatoryjne, które są finansowane ze środków własnych (art. 240a pkt 4 i 6 u.f.p.). Ponadto, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym przyjęto program naprawczy aż do dnia jego zakończenia, wysokość wydatków na diety radnych a także na wynagrodzenia wójta lub zarządu j.s.t. nie mogą przekroczyć poziomu wydatków z tego tytułu poniesionych w roku poprzedzającym rok przyjęcia uchwały w sprawie programu postępowania naprawczego.

W sytuacji gdy j.s.t. nie opracuje programu naprawczego lub opracowany przez nią program naprawczy nie uzyska pozytywnej opinii izby, wówczas rio ustala dla tejże jednostki budżet zastępczy. Budżet ten może być ustalony bez zachowania relacji ostrożnościowych zawartych w art. 242–244 u.f.p. W takim przypadku stosuje się odpowiednio art. 240 ust. 3 u.f.p., co oznacza, że budżet taki określony jest jedynie w zakresie zadań własnych i zadań zleconych. Do zmiany budżetu ustalonego w ten sposób ma się stosować art. 240a ust. 9 u.f.p., co oznacza, że zmiana nie może spowodować zwiększenia stopnia niezachowania relacji wynikającego z budżetu ustalonego przez izbę. Program postępowania naprawczego powinien być uchwalony na okres nieprzekraczający trzech lat. Od momentu powołania rio w 1993 roku

do 2017 r., izby ustaliły 110 budżetów w całości oraz 79 budżetów w części dla jednostek samorządowych[1400].

[1400] Dane uzyskane z Jubileuszowego sprawozdania KRRIO 25 lat regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2018.

ROZDZIAŁ VIII
„MIĘKKIE" ADMINISTRACYJNOPRAWNE INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH NA DZIAŁANOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

8.1. Uwagi wstępne

Ustawodawca powierzył rio różnego rodzaju funkcje: nadzorczą, kontrolną, opiniodawczą, instruktażową oraz szkoleniową. Z postanowień art. 1 u.r.i.o. wynika, że podzielić je można na dwie kategorie. Pierwszą z nich stanową czynności wykonywane przez izby nieodpłatnie i w tej kategorii umieścić należy funkcję nadzorczą, kontrolną, opiniodawczą i instruktażową, do drugiej kategorii natomiast zaliczyć należy funkcje które rio wykonują odpłatnie, będzie to funkcja informacyjna i szkoleniowa. Realizowane przez izby inne niż nadzór i kontrola funkcje zwane są „miękkimi" instrumentami oddziaływania rio na działalność jednostek samorządowych. Warto zauważyć, że w doktrynie dość rzadko zostają one omawiane, co jest poniekąd naturalną konsekwencją skupienia się na głównych zadaniach izb: nadzorze i kontroli, które z uwagi na swój problemowy zakres i konsekwencje realizacji instrumentów nadzorczych wzbudzają zdecydowanie większe zainteresowanie.

Uważam jednak, że z punktu widzenia funkcjonowania rio istotnym jest omówienie pozostałych „miękkich" instrumentów odziaływania izb do których ustawodawca zaliczył opinie, raporty, działalność szkoleniową i instruktażową rio. Każda z nich bowiem stanowi istotny element działalności izb, który wpływa na prawidłowe funkcjonowanie jednostek samorządowych i ich związków. Choć w doktrynie „miękkie" administracyjnoprawne instrumenty oddziaływania izb na działalność samorządu terytorialnego i jego związków uważane są za mało spektakularną sferę działania, to zauważyć należy, że jej znaczenie merytoryczne z uwagi na ich rolę w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostek samorządowych jest bardzo duże.

8.2. Opracowywanie opinii, w tym raportów i analiz

8.2.1. Opinie w sprawie projektów aktów finansowych w tym budżetowych

Ustawodawca w art. 1 u.r.i.o. określił kompleksowy zakres przedmiotowy działania izb, należy jednak nadmienić, że zakres działalności rio ewaluował na przestrzeni lat od momentu uchwalenia u.r.i.o. Od samego początku prac legislacyjnych dotyczących powołania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli w Polsce przewidywano również działalność opiniodawczą izb[1401] w różny sposób formułowaną. Ze względu na kompleksowość i znaczenie opinii składów orzekających szczególnie istotne są autorskie koncepcje działalności opiniodawczej zaprezentowane przez Karola Podgórskiego i Teresę Dębowską- Romanowską, przy czym podkreślić trzeba, że właśnie projekt T. Dębowskiej - Romanowskiej modyfikowany wielokrotnie przez autorkę stał się podstawą prac legislacyjnych w parlamencie podczas uchwalania u.r.i.o.[1402].

Senat I kadencji w połowie 1991 roku podczas uchwalania u.r.i.o. miał do dyspozycji dwa projekty autorskie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych: prof. Karola Podgórskiego i prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej. Prace nad kolejnymi wersjami projektu prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej zakończono w Senacie II kadencji w marcu 1992 roku i wówczas to projekt ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przekazano do Sejmu celem dalszego procedowania ustawy. Miesiąc później odbyło się I czytanie, a do II i III doszło w październiku tego roku. Ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych uchwalono 7 października 1992 roku[1403].

K. Podgórski w swojej koncepcji proponował, aby wśród kompetencji kolegium izb znalazło się wydawanie opinii dotyczących: po pierwsze zawieranych umów o kredyty i pożyczki, po wtóre opiniowanie możliwości spłaty wnioskowanych kredytów, po trzecie zamiaru emisji papierów wartościowych, po czwarte opiniowanie informacji o wykonaniu budżetu za pierwsze półrocze a także rocznych sprawozdań z wykonania budżetu[1404].

[1401] Za wyjątkiem poselskiego projektu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i Regionalnych Izbach Obrachunkowych z dnia 27 lipca 1990 roku (druk nr 492).

[1402] J. M. Salachna, Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych, [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 160.

[1403] Wyniki głosowania: 279 posłów głosowało za ustawą, 1 przeciw, 32 wstrzymało się od głosu.

[1404] B. Cybulski, Autorskie projekty ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] *B. Cybulski (red.), S. Srocki, (red.), Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003,* Wrocław 2003, s. 22-23.

Natomiast w projekcie T. Dębowskiej-Romanowskiej opiniowanie składów orzekających dotyczyć miało: po pierwsze projektów budżetu oraz informacji o stanie mienia komunalnego; po drugie informacji organu wykonawczego o wykonaniu budżetu za pierwsze półrocze oraz rocznego sprawozdania z wykonania budżetu; po trzecie możliwości spłaty kredytu na wniosek banku innego niż bank prowadzący obsługę bankową budżetu j.s.t. oraz ich związków; po czwarte wreszcie opiniowanie zamiaru emisji papierów wartościowych[1405]. Podkreślenia wymaga, że w projekcie T. Dębowskiej- Romanowskiej działalność opiniodawcza wpisywać się miała w zakres działalności nadzorczej izb. Autorka bowiem wszelkie czynności opiniodawcze zamieściła w ówczesnym art. 13 projektu ustawy, który regulować miał zadania nadzorcze izb, w zakresie spraw budżetowych. Przekazując do Sejmu uzasadnienie projektu u.r.i.o. wskazano zatem, że izby pełnić mają zasadniczo trzy funkcje: kontroli, informacyjno-szkoleniową oraz sprawowanie nadzoru i wydawanie opinii (określone w art. 4 -17 projektu ustawy T. Dębowskiej-Romanowskiej). Tym samym, zgodnie z *ratio legis* działalność opiniodawcza funkcjonalnie związana być miała z nadzorem sprawowanym przez izby[1406].

Charakter prawny działalności opiniodawczej był następnie przedmiotem obszernej polemiki na posiedzeniu połączonych komisji sejmowych (Komisji Samorządu Terytorialnego, Komisji Polityki Gospodarczej i Budżetu oraz Ustawodawstwa które odbyło się 10 września 1992 roku. Podczas posiedzenia spierano się o charakter opinii który przesądzić miał, czy „chodzi o opinie, czyli zajęcie stanowiska przez uprawniony organ (art. 106 k.p.a.) czy o decyzję. W trakcie polemiki jeden z reprezentantów Senatu wskazał, że wydanie opinii przez izbę nie może mieć charakteru decyzji administracyjnej, bowiem mają być to opinie „samoistne". Ostatecznie podczas debaty przesądzono, że opinie izb traktować należy jako formę wyrażania stanowiska przez uprawniony organ reprezentowany przez skład orzekający podejmujący uchwałę[1407]. Podkreślić należy, że tym samym ostateczne stanowisko przyjęte na posiedzeniu nie zostało precyzyjnie określone. Bowiem jak wskazuje J.M. Salachna tak naprawdę nie ustalono, czy przy wydawaniu opinii chodzi o wyrażenie stanowiska w rozumieniu art. 106 k.p.a. Poprzestano bowiem na konkluzji, po pierwsze, że opinie wydawane przez rio „to zajęcie stanowiska przez organ, jest 14 dni na odwołanie, wszystko

[1405] B. Cybulski, Autorskie projekty ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych…, s. 24-26.
[1406] J. M. Salachna, Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych…, s. 160.
[1407] T. Juszczyńska, Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych, [w:] *B. Cybulski (red.), S. Srocki, (red.), Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003*, Wrocław 2003, s. 136.

jasne”[1408]. Po wtóre, że z powyższą konstatacją nie wiązały się żadne ustalenia odnośnie wprowadzenia do projektu u.r.i.o. jakichkolwiek postanowień o odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.a. dotyczących wyrażania stanowiska – opinii. Wykreślono jedynie zapis o stosowaniu do opiniowania przepisów k.p.a. w zakresie wydawania opinii[1409].

Przyjęta pierwotna wersja u.r.i.o. która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1993 roku w art. 1 określającym zakres przedmiotowy działalności izb stanowiła, że regionalne izby obrachunkowe, powołane są do kontroli gospodarki finansowej gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych. Izby sprawują nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych, a także prowadzą działalność informacyjną i szkoleniową w zakresie spraw budżetowych. Zakres działalności opiniodawczej ujęty został zgodnie z projektem T. Dębowskiej- Romanowskiej w art. 13 u.r.i.o. który stanowił, że „do zadań izby należy ponadto: 1) wydawanie na wniosek banku, innego niż bank wykonujący bankową obsługę budżetu gminy, opinii o możliwości spłaty kredytu, 2) wydawanie opinii o zamiarze emisji papierów wartościowych przez gminy oraz podawanie ich do wiadomości publicznej, 3) wydawanie opinii o przedkładanych do wiadomości projektach budżetów gmin, wraz z informacjami o stanie mienia komunalnego oraz objaśnieniami, 4) wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy gmin do 30 lipca roku budżetowego informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, 5) wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy gmin sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy wraz z odrębnymi sprawozdaniami z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej, zlecanych gminom, 6) wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy gmin informacjach w przedmiocie zawartych przez radę gminy umów o kredyty i pożyczki, 7) rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika gminy (głównego księgowego) o przypadkach, o których mowa w art. 46 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym.”[1410] Działalność opiniodawcza ściśle powiązana wówczas była ze sprawowaniem nadzoru, nie stanowiąc jak w obecnym stanie prawnym samodzielnej funkcji izb. Dopiero z dniem 10 października 1997 roku na mocy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finasowaniu gmin[1411] ustawodawca dokonał w zakresie opiniowania izb takiej nowelizacji,

[1408] Archiwum Sejmu, Sejm RP I kadencji (1991-1993), Protokoły posiedzeń Komisji Samorządu Terytorialnego, T II k. 280, powołane za: B. Cybulski, Geneza ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] *B. Cybulski (red.), S. Srocki, (red.)…*, s. 39.
[1409] J. M. Salachna, Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych…., s. 160.
[1410] Pierwotna wersja art. 13 u.r.i.o.
[1411] Dz. U. nr 113, poz. 734 ze. zm.

że *expressis verbis* postanowiono w art. 1 ust. 3 u.r.i.o. o wydawaniu opinii przez izby w sprawach określonych ustawami. Stanowiąc w art. 1 ust. 3 u.r.i.o. że izby wydają opinie w sprawach określonych ustawami.

Dodać należy, że przepis ten ewaluował, albowiem w wyniku kolejnej nowelizacji dokonanej z dniem 29 listopada 2003 roku[1412] ustawodawca postanowił, że art. 1 ust. 3 u.r.i.o otrzymał brzmienie: „izby opracowują raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami". Zmiana dokonana w nowelizacji z 2003 roku polegała na tym, że dotychczasowy zwrot „wydają opinie" zastąpiony został zwrotem „opracowują opinie" a jednocześnie literalnie wskazane zostało, iż funkcją izb jest ponadto raportowanie i dokonywanie analiz.

Zastąpienie zwrotu „wydawanie" zwrotem „opracowywanie" nie jest bez znaczenia, bowiem w znaczeniu słownikowym „wydawanie opinii" oznacza sformułowanie jej oraz jej przedstawienie[1413], „opracowanie opinii" natomiast oznacza pracowanie nad czymś i nadanie temu określonego kształtu[1414].

Zdaniem Z. Ofiarskiego i M. Ofiarskiej z pierwotnego brzmienia art. 1 ust. 3 u.r.i.o. wyinterpretować można było dwie kategorie czynności (działań) podejmowanych w zakresie opiniowania przez izby. Po pierwsze formułowanie opinii – z całą pewnością na podstawie określonych materiałów, po wtóre przedstawianie opinii innemu usytuowanemu poza strukturą organizacyjną izby podmiotowi. W obecnym stanie prawnym brzmienie art. 1 ust. 3 u.r.i.o. tak interpretowane już być nie może. Przyjmując bowiem brzmienie słownikowe zwrotu „opracowanie" stwierdzić należy, że działania izb w zakresie opiniowania ograniczone zostały wyłącznie do pierwszej z wymienionych powyżej czynności – czyli do formułowania opinii na podstawie określonych materiałów, gdyż w zwrocie „opracowanie" nie mieści się czynność polegająca na przedstawianiu komuś rezultatu opracowania jakim jest opinia[1415]. Tak przyjęta interpretacja stałaby w wyraźnej sprzeczności zamierzeniem ustawodawcy, który uchwalając kompetencję opiniodawczą izb postanowił, iż opinie mają być wydawane dla podmiotów usytuowanych poza strukturą organizacyjną rio. Jest to niezbędny warunek, aby dyspozycje norm prawnych wynikające z przepisów odrębnych ustaw tj. ustrojowych ustaw samorządowych (art. 18a ust. 3 u.s.g., art. 28a ust. 1 i 4 u.s.g., art. 90 ust. 2 u.s.g., art. 16 ust.

[1412] Na mocy ustawy z dnia 24 lipca 2003 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 149, poz. 1454.
[1413] M. Bańko, Słownik języka polskiego T.VI, Warszawa 2007, s. 129.
[1414] M. Bańko, Słownik języka polskiego T.III, Warszawa 2007, s. 374.
[1415] Z. Ofiarski, M. Ofiarska, Opinia jako forma działania regionalnych izb obrachunkowych, [w:] J. Małecki (red.), R. Hauser (red.), Z. Janku (red.), 15 lat regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, s. 94.

3 u.s.p., art. 30 ust. 2 u.s.p., art. 78 ust. 2 u.s.p., art. 30 ust. 3 u.s.w., art. 34 ust. 3 u.s.w., art. 81 u.s.w.), ustawy o finansach publicznych (art. 91 ust. 2, art. 230, art. 238, art. 240a ust. 4, art. 246, art. 270 ust. 2, art. 271 ust. 4), czy też ustawy z dnia 15 stycznia 2015 roku o obligacjach[1416] (art. 39) mogły być zrealizowane.

Dokonując analizy noweli z 2003 roku formułującej w zakresie działalności opiniodawczej rio zwrot „ izby opracowują" podobnie jak Z. Ofiarski i M. Ofiarska oceniam ją krytycznie, jako niespójną z postanowieniami odrębnych ustaw w których szczegółowo uregulowano sposób wykorzystywania opinii izb. Warto podkreślić, że ustawodawca nie zachował spójności również w samej u.r.i.o., bowiem w art. 1 ust. 3 u.r.i.o. stanowi „izby opracowują raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami" zaś w art. 13 u.r.i.o. wielokrotnie stosuje zwrot „wydaje opinie". Dlatego też pozostawienie pierwotnej wersji „wydawanie opinii" (a obecnie powrót do pierwotnej wersji) byłoby w mojej ocenie trafniejszym sformułowaniem odpowiadającym rzeczywistym funkcjom opinii składów orzekających izb wydawanych przecież podmiotom usytuowanym poza strukturą organizacyjną rio. Powrót do pierwotnej formuły „wydaje" sprawiłby bowiem, że przepis art. 1 ust. 3 u.r.i.o. byłby spójny w treścią art. 13 u.r.i.o. jak również z postanowieniami innych ustaw (wskazanych powyżej) w zakresie opiniowania.

Kolejna zmiana opiniodawczej działalności izb miała miejsce w latach 1995-1997 kiedy to do systemu prawnego wprowadzono uregulowania dotyczące zamówień publicznych. W okresie tym na mocy nieobowiązującej już ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych[1417] (art. 39 ust. 2 lit. a) izby opiniowały informacje oraz sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych .

W 1996 roku na regionalne izby obrachunkowe nałożono ponadto obowiązek wydawania opinii w sprawie wniosków komisji rewizyjnych w przedmiocie absolutorium. Natomiast rok później zniesiony został obowiązek informacji o zawartych przez j.s.t. umowach kredytowych i pożyczkach. Dość istotną zmianą w zakresie opiniowania rio było wejście w życie u.f.p. w 1998 roku poprzez regulacje zawarte w art. 230 ust. 24, art. 246 ust. 1 i 3 w zw. z art. 238 ust. 2 oraz art. 270 ust 2 w zw. z art. 267.

W obecnym stanie prawnym w art. 13 u.r.i.o. ustawodawca stosownie do kategorii spraw których opinie izb dotyczą wymienił ich rodzaje stanowiąc, że do zadań izb należy: 1) wydawanie, na wniosek organu wykonawczego j.s.t., opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych; 2) wydawanie opinii o przedkładanych

[1416] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 483.
[1417] Dz. U., nr 76, poz. 344.

projektach uchwał budżetowych j.s.t; 3) wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; 4) wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia j.s.t. i objaśnieniami; 5) wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium; 6) wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych; 7) wydawanie opinii o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto w ramach art. 13 izby rozpatrują sprawy dotyczące powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami; rozpatrują inne sprawy określonych w odrębnych ustawach i udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 u.r.i.o. w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 marca 2012 roku, II SA/Ol 79/12[1418] współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii jest najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej. Współdziałanie takie polega na tym, że jeden z organów jest zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa.

Jak zauważa W. Góralczyk status prawny opinii jest złożony, przede wszystkim jest to akt wiedzy[1419]. Natomiast zdaniem J. Filipka z postanowień art. 1 ust. 3 u.r.i.o. nie wynika jaki jest status prawny opinii składów orzekających. W doktrynie wskazuje się, że opinia innego organu wywierać może różne skutki prawne. Istnieją bowiem opinie wiążące oraz niewiążące dla podmiotu będącego adresatem opinii. Podmiot może być zobligowany do zasięgnięcia opinii przed podjęciem określonych działań ale również zasięgnięcie opinii może być fakultatywne[1420].

[1418] LEX nr 1138674.
[1419] W. Góralczyk, W sprawie projektu przepisów ogólnych prawa administracyjnego, [w:] Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Studia i materiały do projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Warszawa 1987, s. 147.
[1420] J. Filipek, Znaczenie określeń „w porozumieniu", „w uzgodnieniu", „za zgodą" i im podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową, Krakowskie Studia Prawnicze R. 6, 1973, s. 142.

B. Dolnicki uważa, że proces zasięgania opinii polega na zwróceniu się przez odpowiedni organ bądź inny podmiot do innego organu (podmiotu) z wnioskiem o wyrażenie opinii. Zajęcie stanowiska w formie opinii przedstawione być powinno przed podjęciem rozstrzygnięcia w danej sprawie[1421].

W obowiązującym stanie prawnym podzielić zatem należy pogląd K. Ziemskiego, że wymóg zajęcia stanowiska w formie opinii nie oznacza, iż wyrażający opinię podmiot jest podmiotem współdecydującym[1422]. S. Biernat uważa, że używanie określenia „wiążąca opinia" jest nieuprawnione i obciążone błędem *contradictio in adiecto* oraz że w rzeczywistości ukrywa inną formę współdziałania[1423].

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 1997 roku, II SA 203/97[1424] orzekł, że opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych bądź subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny.

Z postanowień art. 13 u.r.i.o. wynika, że opinie składów orzekających rio są wydawane na wniosek lub z urzędu[1425]. Tylko jedna opinia wydawana jest przez składy orzekające rio na wniosek, jest to opinia którą izby wydają na wniosek organu wykonawczego j.s.t. o możliwości spłaty kredytu, pożyczki czy wykupu papierów wartościowych. Zgodnie z art. 91 ust. 2 u.f.p. w przypadku ubiegania się przez j.s.t. o kredyt lub pożyczkę, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Z przepisu wynika jednoznaczne że organ wykonawczy j.s.t. zobligowany został aby uzyskać opinię rio w tym zakresie. Uzyskanie opinii nastąpić powinno przed zaciągnięciem zobowiązań bądź przed wyemitowaniem papierów wartościowych. Pozostałe opinie wskazane w art. 13 u.r.i.o są wydawane z urzędu[1426].

Do kompetencji składów orzekających należy również rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu j.s.t.) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami oraz rozpatrywanie innych spraw określonych w odrębnych ustawach.

[1421] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice…, s. 111.
[1422] K. Ziemski, Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady narodowej notarialnej), Rejent 1996, nr 2, s. 91.
[1423] S. Biernat, Działania wspólne w administracji państwowej, Ossolineum 1979, s. 82.
[1424] ONSA 1998, z.4, poz. 120.
[1425] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym…., s. 122.
[1426] Z. Ofiarski, M. Ofiarska, Opinia jako forma działania regionalnych izb obrachunkowych…., s. 97.

J. M. Salachna uwzględniając czynnik czasu, przedmiot opiniowania i etap procedury budżetowej (opracowanie, uchwalanie, bądź wykonanie budżetu) oraz kontroli wykonania budżetu dzieli opinie izb na następujące kategorie. Po pierwsze, opinie w sprawie projektów aktów finansowych w tym budżetowych, które są wydawane w przedkładanych przez organy wykonawcze j.s.t. oraz ich związków projektach uchwał budżetowych a także w projektach uchwał dotyczących wieloletniej prognozy finansowej. Po wtóre, opinie dotyczące długu i deficytu j.s.t. i ich związków. W zakresie długu wydawane są one w dwóch sprawach: 1) prawidłowości planowanej w wieloletniej prognozie finansowej i w uchwale budżetowej kwoty długu, 2) w zakresie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Podkreślić należy że tego rodzaju opinia chociaż udzielana jest na wniosek organu wykonawczego j.s.t. jest niezbędna dla zaciągnięcia kredytu lub pożyczki, w związku z czym wniosek organu wykonawczego jest obligatoryjny a tym samym opinia izby również. W ramach tego rodzaju opinii, opiniowana jest również możliwość sfinansowania planowanego – najpierw projektowanego, a następnie uchwalonego deficytu j.s.t.

W tym miejscu warto podkreślić, że na mocy art. 18 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych[1427] uchylono w art. 13 u.r.i.o. pkt 2 w którym ustawodawca nakładał obowiązek opiniowania możliwości sfinansowania przedstawionego przez jednostkę samorządową deficytu oraz prognozy kwoty długu dołączanej do projektu uchwały budżetowej.[1428] Trzecią kategorię opinii izb stanowią opinie o informacjach i sprawozdaniach z realizacji budżetu, które dotyczą udokumentowania relacji składowych (przedkładanych) przez organ wykonawczy j.s.t. w postaci: informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; sprawozdań z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostki samorządowej oraz objaśnieniami. Natomiast czwartą grupę opinii rio stanowią opinie w przedmiocie absolutorium. W zakresie których mieszczą się wnioski formułowane przez komisje rewizyjne organów stanowiących j.s.t. w sprawie absolutorium oraz uchwały rad gmin i powiatów oraz sejmików województw samorządowych o udzielenie absolutorium organom wykonawczym.

Zakres działalności opiniodawczej składów orzekających w izbach, ujęty w art. 13 u.r.i.o., traktowany być powinien jako deklaratoryjny i pozostawać powinien w związku z obowiązkiem działania organu j.s.t. czy związku j.s.t. ustalonym w ustawie szczególnej,

[1427] Dz. U. nr 157, poz. 1241.
[1428] W obecnym stanie prawnym opinia o deficycie wydawana jest na mocy art. 246 ust. 1 u.f.p., zaś w sprawie prawidłowości kwoty długu na mocy art. 230 u.f.p.

tzn. ustawie o finansach publicznych lub co najmniej w jednej z ustrojowych ustaw samorządowych[1429].

W tym zakresie działalności opiniodawczej rio podlegają przedkładane przez organy wykonawcze j.s.t. i ich związków projekty uchwał budżetowych a także projekty dotyczące wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Wydana przez izbę opinia ma charakter kontroli wstępnej jako że ocenie podlega projekt aktu planowania finansowego. Podstawowym celem tejże kontroli wstępnej jest przeciwdziałanie ewentualnemu naruszeniu prawa w uchwalonej na podstawie projektu uchwale, które skutkować mogłoby skutkować użyciem środków nadzoru. Przedmiotem opinii jest ocena konstrukcji uchwały budżetowej czy uchwały dotyczącej WPF[1430].

Ustawodawca w podobny sposób potraktował przygotowanie projektu uchwały w WPF i uchwał budżetowych. Zgodnie z art. 230 ust. 1 i art. 233 u.f.p. inicjatywa zastrzeżona została dla z organów wykonawczych j.s.t. i ich związków. Tym samym, żaden inny organ nie posiada uprawnień w tym zakresie. WPF jest uchwałą wskazującą kierunki działalności jednostki samorządowej na co najmniej najbliższe cztery lata. Wraz z uchwałą budżetową na dany rok stanowi ona ramy funkcjonowania organu wykonawczego w zakresie realizacji zadań samorządu[1431].

Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 6 października 2006 r., I SA/Kr 917/06[1432], podstawowym elementem uchwały budżetowej jest budżet jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządowej. Sposób ujęcia budżetu nie może być zatem dowolny, jego zakres reguluje głównie art. 212 u.f.p. Istotnym elementem uchwały budżetowej są określone w niej dochody w rozbiciu na bieżące i majątkowe. Zaplanowane w budżecie dochody mimo że są tylko prognozą nie mogą być kształtowane w sposób dowolny, ponieważ zagrozić mogłoby to realności budżetu, a w konsekwencji równowadze budżetowej. Prognostyczny charakter składników uchwały budżetowej nie zwalnia organu uchwalającego budżet od obowiązku realnego szacowania dochodów i innych składników budżetu i od rzetelnego planowania.

[1429] A. Talik, Charakter prawny opinii regionalnych izb obrachunkowych – uwagi praktyczne, FK 2000, nr 5, s. 30.
[1430] K. Sawicka, Rola regionalnych izb obrachunkowych w procedurze uchwalania i kontroli wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego, PPiA 2013, nr 93, s. 57.
[1431] K. Ziółkowska, Wieloletnia prognoza finansowa w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych, [w:] P. Walczak (red.), Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi, Warszawa 2012, s. 170-171.
[1432] Legalis nr 365517.

Uchwała budżetowa określa również wydatki budżetowe i majątkowe, których wielkość jest determinowana rodzajem zadań realizowanych przez daną jednostkę. Zestawienie dochodów i wydatków pozwala uzyskać wynik budżetu oraz obliguje do wykazania źródła sfinansowania planowanego deficytu, wówczas gdy zaplanowane wydatki przewyższają prognozowane dochody. W sytuacji gdy dochody przewyższają wydatki, wykazać w uchwale budżetowej należy przeznaczenie planowanej w budżecie nadwyżki[1433].

Ustawodawca zobowiązał organy wykonawcze j.s.t. i ich związków na mocy art. 238 ust. 2 u.f.p. do sporządzenia i przedłożenia projektu uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Wraz z projektem uchwały budżetowej organ wykonawczy j.s.t. przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej: uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej i inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 u.f.p. Bowiem opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej organ wykonawczy j.s.t. jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu j.s.t. zgodnie z art. 238 ust. 3 u.f.p. Powinno to zatem nastąpić najpóźniej na tej samej sesji, na której przyjmowana jest uchwała budżetowa[1434]. Obowiązek przedstawiania dotyczy wszystkich opinii, zarówno pozytywnych jak i negatywnych. Skład orzekający uprawniony jest, aby w opinii zawrzeć uwagi formalne oraz merytoryczne. . Zakres uwag może być szeroki począwszy od nierealności przedstawionego planu, skończywszy na wskazaniu dysproporcji w strukturze wydatków. Opinia rio ma bowiem służyć organowi wykonawczemu do poprawienia projektu uchwały budżetowej oraz organowi stanowiącemu do wykorzystania w toku podejmowania uchwały budżetowej[1435].

W sytuacji opinii negatywnej organ wykonawczy j.s.t. jest zobligowany ponadto do przedstawienia radzie (sejmikowi) odpowiedzi na zawarte w niej zarzuty (art. 21 ust. 1 u.r.i.o.). Wydanie przez izbę negatywnej opinii nie wstrzymuje jednak procedury uchwalania budżetu i przyjęcia uchwały budżetowej w wersji zaopiniowanej negatywnie. Przepisy ustaw nie obligują ani organu wykonawczego j.s.t., ani organu stanowiącego j.s.t. do uwzględnienia uwag zawartych w opinii, jednak fakt, że izba będzie badała w trybie nadzoru uchwałę budżetową po jej przyjęciu przez organ stanowiący, sprawia, że uwagi te są zazwyczaj uwzględniane. Dotyczy to zwłaszcza naruszeń prawa tego rodzaju, których nieusunięcie może być podstawą wszczęcia

[1433] K. Sawicka, Rola regionalnych izb obrachunkowych w procedurze uchwalania i kontroli wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego PPiA 2013, nr 93, s. 58.
[1434] Tamże, s. 53.
[1435] A. Walasik, Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej, ST 2011, nr 1-2, s. 43.

postępowania nadzorczego zmierzającego do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części[1436].

8.2.2. Opinie dotyczące długu i deficytu jednostek samorządu terytorialnego

Dług j.s.t. lub jej związku to suma zobowiązań powstałych w efekcie operacji polegających na zaciąganiu kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji. Jest on konsekwencją występowania i finansowania deficytów budżetowych. Zadłużanie j.s.t to zobowiązanie tej jednostki jako dłużnika, który powinien zwrócić pożyczone kwoty (kapitał i odsetki od kapitału na rzecz wierzyciela (np. banków, funduszy ochrony środowiska, nabywców obligacji). Dług publiczny j.s.t. jest zatem wyrazem stosunku prawnego mającego źródło głównie w umowach (umowie kredytu, umowie pożyczki). Dług jednostki samorządowej jest wielkością zmienną, wzrasta w wyniku zaciągniętych zobowiązań, maleje w wyniku spłaty poszczególnych rat kapitału i odsetek[1437].

Natomiast zgodnie z definicją słownikową deficytem budżetowym jest sytuacja wyrażająca się tym, że planowane na dany rok wydatki budżetowe są wyższe od możliwych do uzyskania dochodów w tym roku. W przypadku zakładanego przez organy j.s.t. deficytu budżetowego część wydatków nie może być sfinansowana przy pomocy dochodów budżetowych (podatków, opłat, dochodów z majątku, dotacji i subwencji) lecz w drodze kredytów i pożyczek. Przewaga wydatków nad dochodami w przypadku deficytu musi być pokryta przy zastosowaniu środków zwrotnych (pożyczek, kredytów i obligacji) lub innych wpływów które ustawowo nazywa się przychodami budżetowymi[1438].

Ustawodawca w art. 230 ust. 4 u.f.p. stanowi, że regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez j.s.t. wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu j.s.t. wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Oznacza to, że dla wydania opinii w tym zakresie podstawą będzie uchwała budżetowa i WPF danej jednostki. W przypadku negatywnej opinii izby w zakresie prawidłowości planowanej kwoty długu j.s.t. wynikającej z planowanych

[1436] K. Sawicka, Rola regionalnych izb obrachunkowych w procedurze uchwalania i kontroli wykonania budżetu…, s. 53.
[1437] A. Borodo, Słownik finansów samorządu terytorialnego, Toruń 2015, s. 36-37.
[1438] Tamże, s. 35.

i zaciągniętych zobowiązań, obowiązkiem tejże jednostki jest dokonanie w uchwale budżetowej i WPF takich zmian, aby została zachowana określona w art. 243 u.f.p. relacja mająca na celu ograniczenie zadłużenia j.s.t. stanowiąca tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostki[1439].

Zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p. indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostki organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w danym roku oraz w każdym następującym po nim relacja łącznej kwoty spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu emitowanych papierów wartościowych, wraz z należnymi od nich odsetkami i dyskontem, do planowanych dochodów przekroczy ów indywidualny wskaźnik zadłużenia. Wyznacza się go indywidualnie dla każdej jednostki samorządowej jako średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszoną o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. W literaturze przedmiotu podkreśla się że indywidualny wskaźnik zadłużenia nawiązuje do sytuacji finansowej danej jednostki samorządowej. Oznacza to, że wskaźnik ten obrazuje rzeczywistą wypłacalność owej jednostki[1440].

Podkreślić należy, że pomimo iż opinia składów orzekających rio dotycząca długu i deficytu j.s.t. lub jej związku nie stanowi środka nadzoru, to w tym przypadku spełnia funkcję bardzo do niego podobną, bowiem jej uwzględnienie ma na celu doprowadzenie do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w konstrukcji uchwały budżetowej oraz WPF[1441]. Ponadto nakaz odpowiedniego stosowania art. 246 u.f.p. oznacza, że opinia składu orzekającego o możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. musi być opublikowana w terminie 7 dni od dnia otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej[1442].

Nowelizacja u.f.p. wprowadzona ustawą z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz innych ustaw[1443] stworzyła instytucję programów postępowania naprawczego dla jednostek samorządowych. Dodany art. 240a u.f.p. stanowi, że w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej dla budżetu j.s.t. zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 u.f.p. oraz w sytuacji zagrożenia realizacji zadań publicznych

[1439] M. Ofiarska, Z. Ofiarski, Opinie regionalnych izb obrachunkowych jako narzędzie oddziaływania na organy jednostek samorządu terytorialnego,[w:] R.P. Krawczyk (red.), M. Stec (red.), Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola, XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2013, s. 258.
[1440] P. Szczęśniak, Prawne ograniczenia pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego, [w:] A. Hanusz (red.), Źródła finasowania samorządu terytorialnego, Warszawa 2015, s. 385.
[1441] M. Ofiarska, Z. Ofiarski, Opinie regionalnych izb obrachunkowych jako narzędzie …, s. 259.
[1442] T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1330.
[1443] Dz. U. z 2013 r., poz. 1646.

nałożonych na jednostkę samorządową, kolegium rio wzywa j.s.t. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz do jego przedłożenia właściwej izbie celem zaopiniowania w terminie 45 dni od daty otrzymania wezwania. Organ stanowiący jednostki samorządowej uchwala program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych z uwzględnieniem wymagań formalnych i ograniczeń związanych z realizacją programu postępowania naprawczego. Program naprawczy w szczególności zawierać powinien analizę stanu finansów j.s.t., w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia zmierzających do usunięcia zagrożenia, zachowanie relacji określonej w art. 242-244 u.f.p. a także przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych przyjętych w programie postępowania naprawczego wraz z określeniem sposobu ich obliczenia. W sytuacji, gdy j.s.t. nie sporządzi owego programu postępowania naprawczego lub gdy rio zaopiniuje negatywnie uchwalony program naprawczy izba sama ustala budżet jednostki samorządowej, przy czym ustalony być on może bez zachowania relacji określonej w art. 242-244 u.f.p.

Warto podkreślić, że w latach 2014-2017 (od momentu powołania do życia w 2014 roku instytucji programów naprawczych) izby opiniowały 73 programy postępowania naprawczego i zmiany dotyczące jego zmian, z tego 35 opinii było pozytywne, 14 pozytywnych z uwagami, 8 pozytywnych z zastrzeżeniami, a 16 negatywnych.

8.2.3. Opinie o informacjach i sprawozdaniach z realizacji budżetu

Regionalne izby obrachunkowe zgodnie z art. 13 pkt 4 i 5 u.r.i.o. opiniują przedkładane przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacje o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz przedkładane przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdania z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia j.s.t. i objaśnieniami.

Ustawodawca w art. 266 u.f.p. stanowi że organ wykonawczy j.s.t. lub jej związku przedkłada organowi stanowiącemu danej jednostki oraz rio w terminie w do dnia 31 sierpnia: informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze; informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć zwanych wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym

przedsięwzięcia związane z: 1) programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); programów finansowanych ze środków pochodzących z instrumentów inżynierii finansowej i instrumentów finansowych oraz środków pomocy zwrotnej o których mowa w art. 3b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[1444]; 2) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przy czym zakres i formę informacji, określa organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast na mocy art. 267 u.f.p. wójt w gminie, a zarząd w powiecie i województwie samorządowym przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu j.s.t. oraz regionalnej izbie obrachunkowej: 1) sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczegółowości nie mniejszej niż w uchwale budżetowej; 2) sprawozdania, roczne z wykonania planu finansowego jednostek dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego;[1445] 3) informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, zawierającą: a) dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności, b) dane dotyczące: innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach, oraz posiadania, c) dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, od dnia złożenia poprzedniej informacji, d) dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania, e) inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto roczne sprawozdanie z wykonania budżetu j.s.t. obejmuje również wykaz jednostek budżetowych.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Olsztynie z dnia z dnia 5 kwietnia 2018 roku, I SA/Ol 78/18[1446] wykonywanie budżetu i sprawowanie kontroli nad jego wykonaniem oznacza

[1444] T. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1376 i 1475.
[1445] sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostek dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego (samodzielne *publiczne* zakłady opieki zdrowotnej; państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego), przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia: 1) 31 lipca roku budżetowego - informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającą w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych; 2) 28 lutego roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczegółowości nie mniejszej niż w planie finansowym.
[1446] LEX nr 2475830.

w pierwszej kolejności określenie zasad dokonywania wydatków oraz kontroli prawidłowości wydatkowania środków przez ich dysponentów, zwłaszcza, że zgodnie z dyspozycją art. 126 u.f.p. dotacje podlegają szczególnym zasadom rozliczania. W ramach procedury wykonywania budżetu i sprawowania nadzoru nad jego wykonaniem wójt gminy jest zatem nie tylko uprawniony, ale również zobligowany, do określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji z budżetu gminy. Nie jest to kompetencja domniemana, gdyż wynika ona wprost z art. 30 ust. 1 i 2 pkt 2 u.s.g. w zw. z art. 126 i 247 ust. 2 u.f.p. Nadzór organu wykonawczego gminy oznacza bowiem możliwość władczej ingerencji w sposób działania podmiotu nadzorowanego. Powyższe odbywa się w ramach procedury wykonywania budżetu i sprawowania nadzoru nad jego realizacją, która to procedura jest jednocześnie samoistnym instrumentem kontroli zarządczej.

Skład orzekający rio sporządza opinię o przekazanych sprawozdaniach, po czym opinia ta jest przedstawiana komisji rewizyjnej organu stanowiącego danej jednostki samorządowej, celem rozpatrzenia sprawozdania organu wykonawczego wraz z opinią rio o tymże sprawozdaniu. Zgodnie z dyspozycją art. 270 ust. 2 u.f.p. komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu.

Podzielam pogląd M. Ofiarskiej i Z. Ofiarskiego, że obowiązkiem komisji rewizyjnej jest łączne rozpatrywanie sprawozdania organu wykonawczego i opinii izby na jednym posiedzeniu komisji (nie na następujących po sobie kolejnych posiedzeniach). O takim sposobie rozumienia tego przepisu przesądza bowiem zwrot „rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej”[1447].

Tego rodzaju opinia podobnie jak pozostałe opinie składów orzekających, również nie ma ani dla organu stanowiącego ani dla komisji rewizyjnej charakteru wiążącego. Powinna być zarówno przez komisję rewizyjną jak i przez organ stanowiący j.s.t. brana pod uwagę przy formułowaniu ocen dotyczących kwestii związanych z wykonaniem budżetu.

[1447] M. Ofiarska, Z. Ofiarski, Opinie regionalnych izb obrachunkowych jako narzędzie …, s. 261.

8.2.4. Opinie w przedmiocie absolutorium

Udzielane absolutoriom z wykonania budżetu jest wyrazem akceptacji przez organ stanowiący i kontrolny j.s.t. działalności organu wykonawczego j.s.t. za dany rok budżetowy. Czynność ta należy do kompetencji organu stanowiącego danej jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 12 pkt 6 u.s.p., art. 18 pkt 10 u.s.w.). Następuje w drodze uchwały z zachowaniem przewidzianych prawem procedur i każdorazowo dotyczy wykonania budżetu za dany rok budżetowy. W procedurę absolutoryjną aktywnie jest zaangażowana komisja rewizyjna organu stanowiącego samorządu, która jest jedynym podmiotem uprawnionym do opracowania i przedłożenia wniosku w sprawie absolutorium. Wniosek komisji rewizyjnej opracowywany jest na podstawie sprawozdania finansowego organu wykonawczego z wykonania budżetu wraz z opinią rio o tym sprawozdaniu i o stanie mienia j.s.t. Jeżeli sprawozdanie z wykonania budżetu było przedmiotem opinii biegłego rewidenta, opinię tę również uwzględnia się przy udzieleniu absolutorium. Wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium wpłynąć musi do organu stanowiącego w terminie do 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym wraz z opinią rio, bowiem podjęcie uchwały absolutoryjnej nastąpić musi nie później niż do 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Podjęcie uchwały o nieudzielenie absolutorium może być podstawą do odwołania organu wykonawczego w drodze referendum lokalnego[1448].

Sprawa opinii komisji rewizyjnych j.s.t. w zakresie absolutorium dla organów wykonawczych j.s.t. jest dość problematyczna. W art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca stanowi, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy oraz występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 7 listopada 1996 roku, I SA/Po 1096[1449] jedynie komisja rewizyjna uprawniona została do wystąpienia do rady gminy z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie organowi wykonawczemu absolutorium. Wniosek komisji rewizyjnej podlega zaopiniowaniu przez izbę. NSA w wyroku z dnia 2 lipca 2008 roku, II GSK 22/08[1450] orzekł, że komisja rewizyjna jest organizmem podległym radzie gminy i nie ma wobec niej władczych uprawnień. Komisja rewizyjna nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Skoro do zadań komisji

[1448] A. Borodo, Słownik finansów samorządu …, s. 19-20.
[1449] FK 1997, nr 2, s. 60; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r., I SA/Po 921/10, LEX nr 842917.
[1450] LEX nr 490091.

rewizyjnej należy opiniowanie wykonania budżetu to wymiernym tego przejawem jest złożenie przez nią radzie gminy odpowiedniego wniosku absolutoryjnego względem wójta gminy (burmistrza), jednakże bez roszczenia sobie prawa związania rady gminy treścią wspomnianego wniosku. Innymi słowy, wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) ma walor niewiążącej radę gminy propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś dyspozycji[1451]. Natomiast zgodnie z art. 28a ust. 1 u.s.g. rada gminy przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium wójtowi zapoznaje się z wnioskiem i opinią izby.

Z przepisu art. 16 ust. 3 u.s.g. wynika, że wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Natomiast na podstawie art. 30 ust. 1a u.s.p. uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Tym samym przepisy u.s.p. nie nakładają expressis verbis na radę powiatu obowiązku zapoznania się z opinią rio o wniosku komisji rewizyjnej. Jednakże zgodnie z art. 30 ust. 2 u.s.p. rada powiatu rozpoznaje sprawę odwołania zarządu w związku z nieudzieleniem absolutorium zarządowi na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium. Po zapoznaniu się z opiniami składu orzekającego izby o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz z uchwałą regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady powiatu o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

W art. 30 ust. 3 u.s.w. ustawodawca stanowi, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Wniosek ten podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Natomiast zgodnie z art. 34 ust. 3 stanowi, że sejmik województwa, po zapoznaniu się z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały sejmiku województwa o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium, może odwołać zarząd województwa.

Przepisy dotyczące absolutorium uznać należy za niedoskonałe. Jak wskazuje M. Paczocha wymagają one pilnych zmian, szczególnie w zakresie absolutorium gminnego, które jest uregulowane wyjątkowo niespójnie. Zdaniem autora ustawodawca dążąc do

[1451] Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2007 r., I SA/PO 1179/07, LEX nr 355259 wprawdzie u.s.g. nadaje mocną pozycję komisji rewizyjnej rady gminy w procedurze absolutoryjnej, to jednakże rada, a nie ta komisja, podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium i rada decyduje o ostatecznej treści uchwały w przedmiocie absolutorium.

umocnienia pozycji organu wykonawczego w gminie uczynił go na mocy przepisów u.s.g. praktycznie nieodwołalnym[1452].

Na tle niespójności przepisów odnoszących się do problematyki absolutorium w gminie NSA w wyroku z dnia 10 października 1996 roku I SA/Kr 887/96[1453] orzekł, że uchwała rady gminy podjęta z naruszeniem art. 18a ust. 3 u.s.g. jest nieważna, (bowiem brak opinii rio stanowiłby istotne naruszenie prawa) ale tylko wówczas gdyby zostało wykazane, że jeśli rada gminy w chwili podejmowania uchwały posiadałaby opinię rio, to najprawdopodobniej podjęłaby uchwałę innej treści.

Do przedstawionego orzeczenia NSA należy odnieść się krytycznie. W mojej ocenie udowodnienie przesłanki „że jeśli rada gminy w chwili podejmowania uchwały posiadałaby opinię składu orzekającego izby, to najprawdopodobniej podjęłaby uchwałę innej treści" jest niemalże niemożliwe do wykonania. Dokonując analizy przepisów u.s.g. oraz przytoczonego wyroku NSA wnioskować należy, że wyłącznie rada gminy przed uchwaleniem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium wójtowi zapoznać powinna się z wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium z opinią izby o tymże wniosku, nadto według przyjętych przez ustawodawcę przepisów nie ma praktycznie znaczenia dla ważności uchwały rady gminy, czy opinia izby w sprawie wniosku komisji rewizyjnej dotycząca absolutoriom jest pozytywna czy też nie. Tym samym przyjęte rozwiązanie nie może być pozytywnie ocenione. Ustawodawca nie dołożył wystarczającej staranności, aby opinie składów orzekających o wnioskach komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium posiadały należytą wagę. Opinia izb w tym zakresie jest niezmiernie istotna ponieważ nie zawiera elementów politycznych, które niestety mogą występować w organach stanowiących j.s.t. przy rozpatrywaniu kwestii absolutorium. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem KRRIO z dnia 19 maja 2000 roku[1454] opinia izb odnosząca się do wniosku komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium jest stanowiskiem organu w ogóle niezainteresowanego kwestią absolutorium, jest natomiast stanowiskiem organu posiadającego merytoryczne kompetencje jak również niezbędny materiał porównawczy do jej wydania. W jej treści skład orzekający wskazać może problemy merytoryczne, które powinny zostać rozpatrywane przez organ stanowiący j.s.t. w sprawie przyjęcia bądź odrzucenia sprawozdania organu wykonawczego z wykonania budżetu w danym roku.

[1452] M. Paczocha, Głosowanie nad uchwałami w sprawie absolutorium – dylematy prawne, FK 2004, nr 2, s. 5.
[1453] LEX nr 28746.
[1454] Wspólnota 2000, nr 23, s.11.

Podzielam prezentowany pogląd przez J. Storczyńskiego, że z tego właśnie względu uzasadniony jest postulat *de lege ferenda* wzmocnienia charakteru prawnego opinii składów orzekających rio dotyczących wniosków komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie absolutorium w j.s.t. lub ich związków poprzez nowelizację przepisów ustrojowych ustaw samorządowych polegających na tym, aby uznać, że sam brak zapoznania się organu stanowiącego j.s.t. z opinią składu orzekającego odnoszącą się do wniosku komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie absolutorium przed podjęciem uchwały w tym zakresie stałby się podstawą do stwierdzenia nieważności takiej uchwały absolutoryjnej[1455].

Regionalna izba obrachunkowa jest organem fachowym, w związku z tym zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 roku, I SA/Gd 782/10[1456] jej opinia jest obiektywnym stanowiskiem fachowego organu. Z tego też względu organy niefachowe, takie jak rada, czy jej organ wewnętrzny - komisja rewizyjna, powinny brać pod uwagę opinię składu orzekającego rio. Nie oznacza to jednak, że organy muszą w pełni podzielać wnioski zawarte w opiniach regionalnych izb obrachunkowych, powinny jednak ustosunkować się do tych wniosków - nie mogą one przejść nad nimi do porządku dziennego. Należy jednak zauważyć zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 5 października 2009 roku, II SA/Kr 584/09[1457], że opinia izby zawsze jest wyznaczona przedmiotem postępowania w sprawie głównej, oraz może ona odnosić się wyłącznie do zagadnień objętych zadaniami własnymi organu opiniującego.

Opinia składów orzekających izb jest w obecnym stanie prawnym formą wyrażenia stanowiska przez daną izbę. W opinii zawierana jest ocena prawidłowości realizacji przez jednostki samorządowe lub ich związki procesów finansów publicznych. Regionalna izba obrachunkowa dokonując oceny - wydaje w tym zakresie opinię które może mieć charakter opinii pozytywnej – gdy realizacja działań j.s.t. lub jej związku jest prawidłowa, opinii negatywnej - jeśli stwierdzone są ewidentne błędy realizacji, bądź opinii pozytywnej z zastrzeżeniami – wówczas gdy koniecznym jest zasygnalizowanie ujawnionych nieprawidłowości i uchybień[1458].

Opiniodawcze zadania izb są realizowane przez członków kolegium działających w trzyosobowych składach orzekających, a w postępowaniach odwoławczych w pełnym

[1455] J. Storczyński, Nadzór regionalnej izby obrachunkowej …, s. 125-129.
[1456] LEX nr 748060.
[1457] LEX nr 550328.
[1458] M. Ofiarska, Z. Ofiarski, Opinie regionalnych izb obrachunkowych jako narzędzie …., s. 249-250.

składzie kolegium izby. Składy izb i ich przewodniczących wyznacza prezes izby, jednocześnie wyznaczając skład orzekający prezes rio określa zakres spraw podlegających opiniowaniu przez dany skład orzekający. Obowiązkiem przewodniczącego składu orzekającego jest zwołanie posiedzenia składu, określenie porządku posiedzenia, podpisanie podjętych przez skład orzekający uchwał. Podkreślić należy, że składy opiniodawcze mogą odbywać posiedzenia również poza siedzibą izby[1459].

Opinie składów orzekających podejmowane są w formie uchwał (zawierających uzasadnienie) większością głosów, służy od nich odwołanie do kolegium izby, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Rozpatrzenie przez Kolegium izby, odwołania wniesionego w sprawach dotyczących: przedkładanych projektów budżetów j.s.t. wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami; przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdań z wykonania budżetu winno nastąpić, zgodnie z przepisami art. 19 ust. 3 u.r.i.o., nie później niż w terminie 14 dni od daty jego wniesienia. NSA w wyroku z dnia 25 listopada 1994 roku, III SA 529/94[1460] orzekł, że na zajęte przez kolegium izby stanowisko skarga nie przysługuje, ponieważ nie jest ono rozstrzygnięciem nadzorczym.

Podkreślić należy, że wydanie przez skład orzekający izby, negatywnej opinii o projekcie budżetu j.s.t., nie wstrzymuje procedury uchwalenia budżetu, jednakże organ wykonawczy j.s.t. obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu, przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu j.s.t. wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty. O negatywnej opinii izby, wydanej w sprawie projektu budżetu j.s.t. prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Ustawodawca użył w art. 13 u.r.i.o. sformułowania „do zadań izby należy ponadto" co sugerować może, że ustawodawca traktuje funkcję opiniodawczą jako funkcję dodatkową (uboczną) sprawowaną przez izby. Taki wniosek na tle art. 1 u.r.i.o. nie jest jednak uzasadniony, albowiem działalność opiniodawcza potraktowana została w sposób równorzędny z działalnością nadzorczą czy kontrolną. Należy podkreślić, że zwłaszcza działalność nadzorcza i opiniodawcza izb w kilku kategoriach spraw finansowych j.s.t. i ich związków

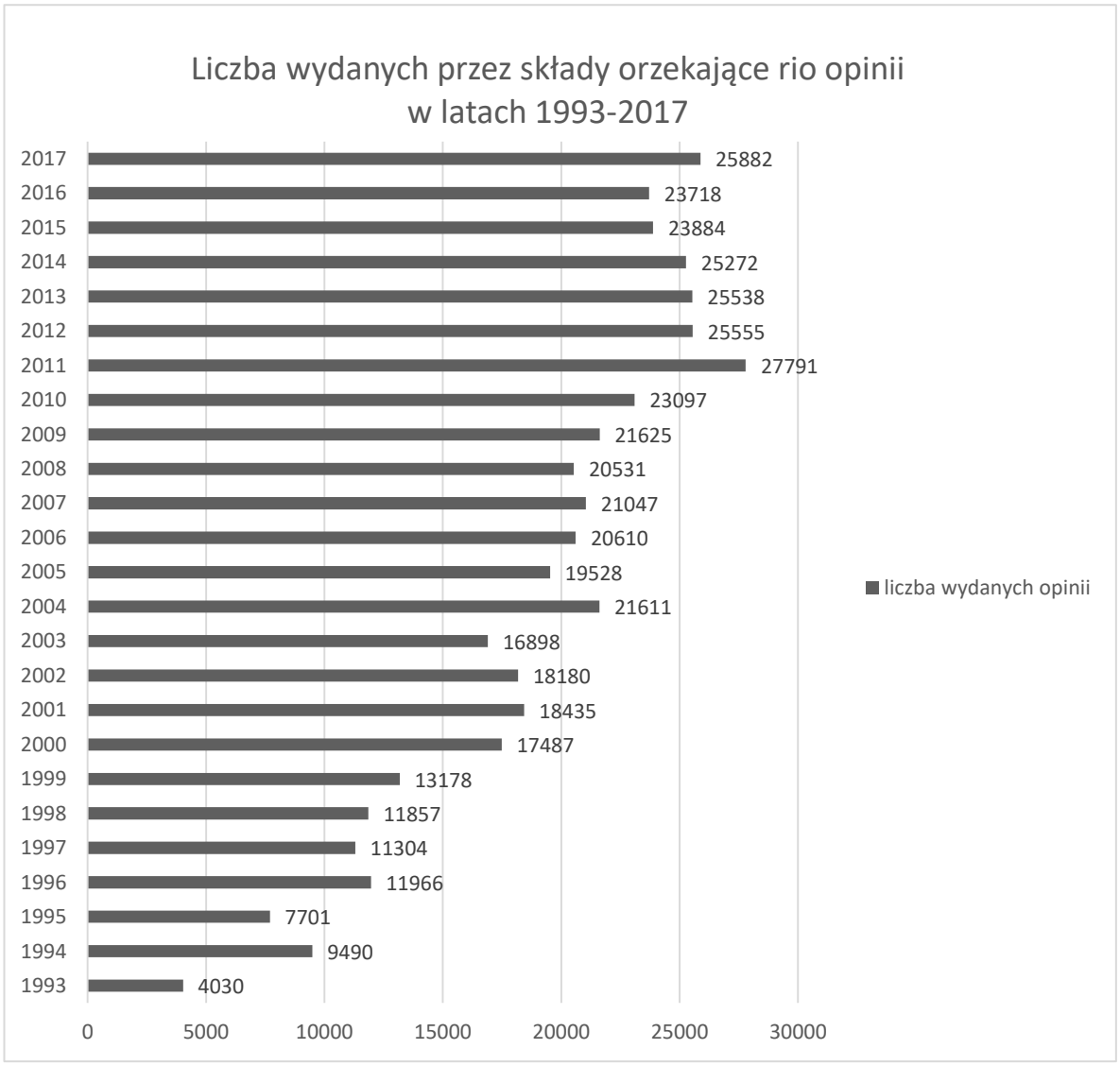
[1459] T. Juszczyńska, Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych, [w:] *B. Cybulski (red.), S. Srocki, (red.), Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003,* Wrocław 2003, s. 138.
[1460] LEX nr 25936.

wykazują związki funkcjonalne. Przedmiotem działalności nadzorczej oraz opiniodawczej są bowiem dokumenty dotyczące tej samej kategorii spraw, ale nie są to dokumenty identyczne, ponieważ opiniowaniu podlega projekt określonego dokumentu (np. projekt uchwały o wieloletniej prognozie finansowej lub projekt uchwały budżetowej), natomiast nadzorowi podlega już podjęta uchwała (np. budżetowa lub w sprawie wieloletniej prognozy finansowej). W tym znaczeniu działalność opiniodawcza izb poprzedza ich działalność nadzorczą, a materiały oraz informacje zgromadzone na etapie opiniowania mogą być następnie wykorzystane przez izby na etapie sprawowania nadzoru. Ponadto treść opinii może stanowić swoisty instruktaż dla organów j.s.t. umożliwiający uniknięcie określonych naruszeń prawa przy podejmowaniu uchwał w sprawach uprzednio opiniowanych przez organ nadzoru.

Podsumowując działalność opiniodawczą izb stwierdzić należy po pierwsze, że ustawodawca wskazując granice zakresu działalności opiniodawczej izb określił jednocześnie sposób zachowania się organów j.s.t. oraz ich związków. Opinie składów orzekających rio z pewnością nie są środkami nadzoru lecz pełnią niezmiernie ważną funkcję, stanowią bowiem ważną informację dla podmiotów występujących o wydanie opinii oraz pewnego rodzaju instruktażem w sytuacji uzyskania negatywnej opinii izby, gdyż ukierunkowują jak w przyszłości postępować – stanowią tym samym pewnego rodzaju wzorzec do właściwego działania. Mogą ponadto pełnić funkcję profilaktyczną dla j.s.t. i ich związków w treści opinii jest bowiem zawarte stanowisko organu nadzoru i kontroli w zakresie spraw finansowych, zastosowanie się do uzyskanej opinii rio sprawia, że stosowanie władczej ingerencji w postaci środków nadzoru staje się bezprzedmiotowe. Tym samym stwierdzić należy, że opiniodawcza działalność regionalnych izb obrachunkowych stanowi cenne uzupełnienie środków nadzoru i kontroli w które wyposażony został organ nadzoru – rio. Działalność opiniodawcza rio stanowi istotny element działalności izb, w latach 1993 – 2017 składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie 466215 opinii. Po wtóre opinie składów orzekających stanowią ocenę danego rodzaju sprawy, którą izby dokonują z uwzględnieniem kryterium legalności. Po trzecie generalnie nie posiadają wiążącego charakteru dla podmiotu będącego adresatem opinii i wydawane są włącznie w przypadkach które ustawodawca literalnie wskazał w ustawach. Po czwarte dla zachowanie zasady jawności i przejrzystości prowadzonej działalności administracyjnoprawnej j.s.t. i ich związków w zakresie spraw finansowych, podmioty te są zobligowane do publikowania opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu i o możliwości sfinansowania deficytu. Ponadto prezesi rio zobowiązani zostali do informowania wojewodów i ministra właściwego do spraw

finansów publicznych o negatywnej opinii wydanej o sprawozdaniu z wykonania budżetu samorządowego danej jednostki samorządowej.

Zestawienie wydanych przez składy orzekające rio opinii w latach 1993-2017 przedstawia wykres nr 2:



<u>Wykres nr 2:</u> opracowanie własne na podstawie corocznych sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

W zakresie opiniodawczej działalności izb niektóre przepisy należałoby znowelizować, szczególnie dotyczy to wzmocnienia charakteru prawnego opinii składów orzekających rio dotyczących wniosków komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie udzielenie lub nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu danej j.s.t.

Podkreślić należy na koniec, że aktualny stan ustawodawstwa w tym zakresie nie jest doskonały. Rozproszenie regulacji w wielu aktach prawnych sprawia, że nie uniknięto powtórzeń, co z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej[1461] ocenić należy negatywnie. Ustawodawca bowiem stanowi w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, że ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. W zakresie działalności opiniodawczej izb nie uniknięto niestety powtórzeń, odnajdziemy je w przepisach dotyczących absolutorium w ustrojowych ustaw samorządowych, (art. 18a ust. 3 u.s.g., art. 16 ust. 3 u.s.p. art. 30 ust. 3 u.s.w). Niemal tożsamą treść zawiera art. 13 ust. 8 u.r.i.o. dlatego też pomimo niezmiernie istotnej roli jaką pełni działalność opiniodawcza izb niektóre regulacje prawne w tym zakresie w mojej ocenie należałoby poprawić poprzez nowelizacje niespójnych przepisów dla ujednolicenia przepisów prawnych.

8.2.5. Raporty regionalnych izb obrachunkowych

Ustawodawca w art. 10a u.r.i.o. stanowi, że izby zobowiązane zostały do wydawania raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t. i ich związków na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

Uprawnienie izb do sporządzania raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t. i ich związków było efektem kilkuletnich starań KKRIO o umożliwienie izbom kierowania not sygnalizacyjnych do podmiotów objętych nadzorem i kontrolą[1462]. Po uchwaleniu ustawy z dnia 24 lipca 2003 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw[1463] ustawodawca do u.r.i.o. wprowadził art. 10a umożliwiający izbom sporządzanie raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t. i ich związków, dzięki którym w obecnym stanie

[1461] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283.
[1462] B. Cybulski, Nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych [w:] W. Miemiec (red.), B. Cybulski (red.), Samorządowy poradnik budżetowy na 2004 rok, , Warszawa 2004, s. 41 i 42; także: P. Grzegorzewski, Regionalne Izby Obrachunkowe w świetle nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 24 lipca 2003 r., FK 2004, nr 3, s. 7-9.
[1463] Dz.U., nr 149, poz. 1454.

prawnym istnieje możliwość otrzymania pełnego obrazu działalności organów j.s.t. i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych[1464].

W wyniku prowadzenia przez daną regionalną izbę obrachunkową działalności ustawowej wobec j.s.t. lub jej związku, w konsekwencji której stwierdza ona w kontrolowanej jednostce powtarzające się nieprawidłowości, izba zobligowana jest przedstawić raport o stanie gospodarki finansowej takiej jednostki. Podkreślić należy, że ujawnione nieprawidłowości w j.s.t. lub jej związku muszą się powtarzać, a nie wystąpić incydentalnie. Przy tym nie jest do końca jasną kwestią, ile razy mają nastąpić owe powtórzenia, dwa czy więcej razy, żeby w związku z ich wystąpieniem trzeba było sporządzić raport. Podobnie ma się rzecz z drugą przesłanką warunkującą opracowanie raportu w postaci zagrożenia niewykonania ustawowych zadań publicznych. Zadania publiczne to zadania własne i zlecone, których wykonanie staje się zagrożone (pomijając złą wolę podmiotów samorządowych), w przypadku braku wystarczających środków finansowych związanych z niewłaściwie prowadzoną gospodarką finansową. Rozdzielenie przez ustawodawcę tych dwóch sytuacji oznacza, że nie należy ich rozumieć kumulatywnie, lecz alternatywnie[1465]. Raport o stanie gospodarki finansowej danej jednostki samorządowej wydany być może również na wniosek tej jednostki wówczas gdy jest ona zainteresowana pozyskaniem pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 244 u.f.p.

Impulsem do wstępnej oceny konieczności sporządzenia raportu z urzędu może być prośba innych organów państwa, niemniej jednak nie mają one żadnych kompetencji (brak ustawowego upoważnienia) do żądania sporządzenia raportu. Jego wykonanie jest całkowicie autonomiczną decyzją właściwego kolegium, które na mocy art. 10a ust. 2 u.r.i.o. uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu.

Podzielić należy pogląd P. Grzegorzewskiego, że raport o stanie finansowym j.s.t., ma być oceną stanu gospodarki finansowej jednostki samorządowej, to ocena owa powinna mieć charakter wszechstronny. Niewątpliwie sztuką będzie dokonanie oceny, nie uwzględniając kryterium gospodarności, celowości czy sprawności - a więc kryteriów, których w zakresie swoich kompetencji izby nie posiadają. Ustawodawca stawowi, że wyłącznie kolegium regionalnej izby obrachunkowej jest władne określić, czy gospodarka finansowa j.s.t. znajduje się w takim stanie, że istnieje realne niebezpieczeństwo zagrożenia w wykonywaniu zadań

[1464] B. Cybulski, Komentarz do art. 10a u.r.i.o., [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 303.
[1465] E. Feret, Samorządowe zadania publiczne a zakres działania regionalnych izb obrachunkowych, FK 2013, nr 1-2, s. 61.

publicznych czy też nie, i decydować może o sporządzeniu raportu. Należy wykluczyć możliwość sporządzania raportu na wniosek organu stanowiącego, wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego czy grupy radnych - na typowe zamówienie polityczne, a także na wniosek innych organów administracji[1466].

Ponadto raport o stanie finansowym j.s.t. może być sporządzony tylko w odniesieniu do j.s.t. (gmin, powiatów, województw samorządowych) oraz związków j.s.t., dla których dana izba jest właściwa, bowiem ustawodawca nie uwzględnił możliwości delegowania tego uprawnienia na kolegium innej izby.

Wyznaczony członek kolegium izby odpowiedzialny za przygotowanie projektu raportu przedstawia przygotowany projekt raportu na posiedzeniu izby. Kolegium rio zapoznaje się z przedstawionym projektem raportu o stanie gospodarki finansowej a następnie podejmuje w tej sprawie uchwałę. Podkreślić należy, że projekty raportów oraz same raporty przyjęte przez kolegium izby na posiedzeniu w formie uchwały różnią się od siebie, bowiem każdorazowo powód sporządzenia raportu i sytuacja badanej jednostki są inne[1467].

Pomimo różnorodnej treści poszczególnych raportów o stanie gospodarki finasowej, to każdy z nich co do zasady zawiera: 1) ogólną charakterystykę (gminy, powiatu, województwa samorządowego lub związku samorządowego), 2) sytuację finansową (w określonych przez uchwałę kolegium latach), 3) wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej (w zakresie sprawozdawczości) i opiniodawczej rio, 4) wyniki kontroli gospodarki finansowej, 5) podsumowanie i wnioski. Zdaniem T. Dobka, najważniejszą częścią raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t. jest diagnoza przyczyn złej sytuacji finansowej lub niewydolności gospodarki finansowej oraz wnioski, czyli wskazanie działań niezbędnych do naprawienia sytuacji. Często uzupełnieniem, w formie aneksów, są zestawienia danych ilustrujących gospodarkę budżetową jednostki[1468].

Podkreślić należy, na co zwraca uwagę B. Cybulski, że ustawodawca wprowadzając art. 10a u.r.i.o. nie dokonał nowelizacji art. 18 u.r.i.o., taksatywnie wymieniającego kompetencje kolegium, tryb podejmowania uchwał i udział przedstawicieli podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Wobec czego należy stwierdzić, że uchwały w sprawie raportu o stanie gospodarki finansowej powinny być podejmowane przez kolegium nie na podstawie art. 18 u.r.i.o., lecz na podstawie art. 10a u.r.i.o.. Gdyż na mocy art. 18 u.r.i.o. izby podejmują

[1466] P. Grzegorzewski, Regionalne izby obrachunkowe w świetle nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 24 lipca 2003 roku, FK 2004, nr 3, s. 5.
[1467] B. Cybulski, Komentarz do art. 10a u.r.i.o…, s. 304.
[1468] T. Dobek, Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie oceny komunalnej gospodarki finansowej, FK 2010, nr 1-2, s. 126 i 127.

uchwały w zakresie 1) ustalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, 2) rozpatrywania odwołań od opinii wydanej przez skład orzekający w sprawach o przedkładanych projektach uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego; o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; oraz o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami; 3) przyjmowania sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby; 4) uchwalania wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy; 5) przyjmowania sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy izby, w tym planu kontroli; 6) rozpatrywania zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych; 7) opiniowania kandydatów na członków kolegium; 8) wyboru kandydata na prezesa izby; 9) uchwalania regulaminu organizacyjnego izby; 11) podejmowania uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach. Jednakże w tej sprawie (czy podstawą wydania uchwały o raporcie o stanie gospodarki finansowej dotyczącym stanu finansowego jednostki samorządowej ma być art. 10a czy też 18 u.r.i.o.) zauważalna jest różna praktyka kolegiów. Krytycznie należy ocenić za B. Cybulskim ustawodawcę za to, że nie zmienił treści art. 18 u.r.i.o. w kontekście wprowadzonego art. 10a u.r.i.o. Jak zauważa autor za stosowaniem art. 10a u.r.i.o. jako podstawy uchwały kolegium w zakresie raportu o stanie finansowym jednostki samorządowej przemawia także charakter tegoż raportu. Podzielić należy bowiem pogląd B. Cybulskiego, że raport o stanie finansowym jednostki samorządowej nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, przed podjęciem którego przedstawiciel podmiotu, którego rozstrzygnięcie dotyczy, ma prawo uczestniczyć w posiedzeniu kolegium[1469].

Przyjęty przez kolegium raport, prezes izby przekazuje organom: stanowiącemu i wykonawczemu właściwej j.s.t lub jej związku. Organy j.s.t. (zarówno organ stanowiący, jak i wykonawczy[1470]) i ich związków mogą wnieść do kolegium na podstawie art. 10a ust. 4 u.r.i.o. zastrzeżenia do raportu w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium w odrębnej uchwale oddala zastrzeżenia lub je uwzględnia i zmienia raport. Raport izby podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym, co oznacza że publikują go na własnej stronie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

[1469] B. Cybulski, Komentarz do art. 10a u.r.i.o…, s. 305.
[1470] Podkreślić należy że przyjęta w tym zakresie konstrukcja jest odmienna od przyjętej w art. 9 ust. 3 i 4 u.r.i.o. dotyczącej wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Podkreślić należy, że ustawodawca nie określił dla uchwał podejmowanych w sprawie zastrzeżeń do raportu (art. 10a ust. 4 u.r.i.o.) trybu głosowania ani terminu ich podjęcia. Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.r.i.o. uchwały kolegium izby zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 1/2 liczby członków kolegium izby. B. Cybulski zwraca uwagę, że istnieje jednak problem interpretacyjny, czy art. 18 ust. 2 u.r.i.o. odnosi się do uchwał określonych w art. 18 ust. 1 u.r.i.o. w którym określona jest wyłącznie właściwość kolegium do wydawania uchwał w taksatywnie wymienionych sprawach, a wśród których brak uchwał wydawanych na podstawie art. 10a u.r.i.o., czy do wszystkich uchwał kolegium, także tych podejmowanych na podstawie innych niż art. 18 u.r.i.o. przepisów. Tym bardziej, że już w zakresie uchwał w sprawie zastrzeżeń do ustaleń pokontrolnych mamy do czynienia z chaosem normatywnym. Bowiem z jednej strony uchwały w sprawie zastrzeżeń do ustaleń pokontrolnych ustawodawca wymienienia w art. 18 ust. 1 pkt 5a u.r.i.o. – co oznacza, że powinien wobec nich być stosowany tryb głosowania określony w art. 18 ust. 2 u.r.i.o., jednak z drugiej strony - obowiązuje przecież art. 25b u.r.i.o. o rozpatrywaniu przez kolegium zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. W treści art. 25b ust. 3 u.r.i.o. ustawodawca stanowi że, uchwały kolegium w sprawach odwoławczych zapadają zwykłą większością głosów, na posiedzeniu niejawnym. Rozpatrzenie zastrzeżenia powinno nastąpić w terminie 30 dni na mocy art. 25b ust. 4 u.r.i.o. Zgodzić należy się z przyjętym przez B. Cybulskiego stanowiskiem, iż analizując obowiązujący stan prawny przyjąć trzeba, że do uchwał podejmowanych na podstawie art. 10a o sporządzeniu i przyjęciu raportu o stanie gospodarki finansowej oraz w sprawie zastrzeżeń do raportu izby w tym zakresie stosować należy postanowienia art. 25b ust. 3 i 4 u.r.i.o., przez co uchwały te podejmowane być powinny zwykłą większością głosów, na posiedzeniu niejawnym i w terminie 30 dni od wpłynięcia zastrzeżeń[1471]. Od wejścia w życie przepisu art. 10a u.r.i.o. izby sporządziły 68 raportów (dla 46 gmin, 17 powiatów, 2 miast na prawach powiatów, 1 województwa samorządowego i 2 związków samorządowych[1472]. Wykaz raportów o stanie gospodarki finansowej w poszczególnych latach przedstawia Tabela nr 6:

[1471] B. Cybulski, Komentarz do art. 10a u.r.i.o…., s. 306-307.
[1472] Dane ujęte w sprawozdaniach KRRIO z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004 - 2017 roku.

ROK	JEDNOSTKA					OGÓŁEM W DANYM ROKU
	GMINA	POWIAT	MIASTO NA PRAWACH POWIATU	WOJEWÓDZTWO	ZWIĄZEK	
2004	8	-	1	-	1	10
2005	2	-	-	-	-	2
2006	1	1	-	-	-	2
2007	-	-	-	-	-	-
2008	-	2	-	-	1	3
2009	1	-	-	-	-	1
2010	2	-	-	-	-	2
2011	8	1	-	-	-	9
2012	3	2	-	-	-	5
2013	5	3	-	-	-	8
2014	5	5	-	1	-	11
2015	2	1	-	-	-	3
2016	6	-	1	-	-	7
2017	3	2	-	-	-	5
Łącznie w latach 2004-2017	**46**	**17**	**2**	**1**	**2**	**68**

Tabela nr 6: opracowanie własne na podstawie corocznych sprawozdań KRRIO z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004 - 2017 roku

Reasumując, izby opracowują raporty o stanie gospodarki finansowej w sprawach określonych ustawami. Ich działalność w zakresie opracowywania raportów odnosi się stanu gospodarki finansowej j.s.t. i ich związków. Izby wydają raporty poszczególnym j.s.t. na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej. Raporty stanowią dokumenty mające charakter „not sygnalizacyjnych". Nie są one rozstrzygnięciami nadzorczymi, stanowić jednak mogą cenne wskazówki dla poprawnego prowadzenia spraw finansowych każdej j.s.t. Raport o stanie gospodarki finansowej j.s.t. lub jej związku sporządzany jest przez izbę: po pierwsze z urzędu w trybie art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych głównie z powodu pogarszającej się sytuacji finansowej danej jednostki samorządowej, której przyczyną było narastanie kwot zobowiązań wymagalnych oraz nadmierne rozszerzanie zakresu realizowanych inwestycji – co może prowadzić do utraty przez gminę płynności finansowej, oraz po wtóre na wniosek j.s.t. zainteresowanej pozyskaniem pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 244 u.f.p. W takim przypadku j.s.t. zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych j.s.t. w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych[1473] przedstawia wykaz dokumentów koniecznych do uzyskania pożyczki, wśród

[1473] Dz. U. z 2010 r., nr 257, poz. 1730.

których znajduje się raport o stanie gospodarki finansowej przygotowany przez izbę. Powody sporządzania raportów przez izbę są zatem różne, lecz zawsze odnoszą się one do indywidualnej sytuacji finansowej badanej jednostki samorządowej.

Raport o stanie gospodarki finansowej wydawany przez izbę odróżnić zatem należy od wprowadzonego na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[1474], raportu o stanie j.s.t. który sporządzić ma od 31 maja 2019 roku rokrocznie organ wykonawczy j.s.t. prezentując w nim działalność za zeszły rok. Na podstawie raportu o stanie j.s.t. organ stanowiący i kontrolny udzielał będzie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w gminie, czy też zarządowi powiatu w powiecie, a także zarządowi województwa w województwie samorządowym wotum zaufania na sesji absolutoryjnej. Raport o stanie j.s.t. to kompendium wiedzy o działalności j.s.t. za rok ubiegły, ukazuje kondycję jednostki w najważniejszych obszarach działalności. Bowiem obejmować ma podsumowanie działalności wójta, (burmistrza lub prezydenta) w gminie oraz zarządów w powiecie i województwie w roku poprzednim, w szczególności prezentując realizację zadań ustawowych samorządu oraz polityk, programów i strategii, stan oświaty w jednostce, pomocy społecznej, sportu, turystyki, wsparcie przedsiębiorczości, ochrony zdrowia, gospodarki mieszkaniowej, infrastruktury drogowej, gospodarki wodociągowej oraz kanalizacyjnej, kondycji finansowej, stanu zagospodarowania przestrzennego, a także budżetu obywatelskiego i uchwał podejmowanych w danej jednostce samorządowej, itp. Dokument prawdopodobnie będzie bardzo obszerny, a jego prawidłowe opracowanie niezwykle czasochłonne, gdyż zakresowo obejmuje całą działalność jednostki samorządowej ujętą w formie sprawozdań, danych statystycznych i informacji odzwierciedlających działania w roku poprzednim.

8.3. Działalność o charakterze informacyjnym, szkoleniowym i instruktażowym

Ustawodawca w art. 1 ust. 4 u.r.i.o stanowi, że izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Tym samym ustawodawca nakłada na izby obowiązek prowadzenia tego rodzaju działalności. Działalność

[1474] Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa. Działalność informacyjna i szkoleniowa realizowana jest poprzez organizowanie szkoleń i seminariów, wydawanie biuletynów i informatorów oraz bieżące udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów prawa. Warto podkreślić że funkcja nadzorcza jest dość powszechnie opisywana w literaturze przedmiotu[1475], w mniejszym zakresie funkcje kontrolna i opiniodawcza[1476]. Natomiast funkcji informacyjnej nie poświęca się należytej uwagi w opracowaniach naukowych, ale też co istotne nie wykorzystuje się jej w należyty sposób w praktyce działania innych organów państwa, choć jak zauważa J. Kot zarówno dla twórców u.r.i.o. oraz parlamentarzystów już w momencie uchwalania ustawy normującej zakres działalności izb w 1992 roku to właśnie działalność informacyjna miała być „motorem rozwoju kadr samorządowych i gwarancją zgodnej z prawem gospodarki finansowej gmin"[1477].

[1475] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993; T. Dębowska – Romanowska, Spór wokół kompetencji regionalnych izb obrachunkowych w świetle art. 171 ust. 2 Konstytucji , [w:] J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, P. Chmielnicki, Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, FK 2004, nr 3, Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ST 2001, nr 1-2, Z. Kmieciak, Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych ST 1993, nr 12, Z. Kmieciak, Podstawa prawna i formy integracji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej, ST 1995, nr 9, R. P. Krawczyk, Regionalne izby obrachunkowe – stan obecny i perspektywy, FK 1998, nr 1, J. Storczyński, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad samorządem terytorialnym Bydgoszcz-Chorzów 2006, M. Kulesza, O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, ST 2009, nr 12, J.M. Salachna, Główne prawne problemy funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce FK 2009, nr 6, S. Srocki, Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych w sferze budżetowej, [w:] Regionalna izba obrachunkowa. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, K. Sikora, Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Radom 2010, M. Czuryk, M. Karpiuk, Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej, Warszawa 2013.

[1476] M. Komarnicka, Kontrola finansów i audyt wewnętrzny w samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych, [w:] W. Miemiec, Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wrocław 2006, R.P. Krawczyk, Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej gminy, FK 1994, nr 1, R.P. Krawczyk, Kontrola zewnętrzna nad samorządem terytorialnym, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski, Samorządowy poradnik budżetowy na 2004 r., Warszawa 2004, A. Talik, Skutki kontroli realizowanych przez regionalne izby obrachunkowe cz. I i II, FK 2005, nr 3 i 5, T. Juszczyńska, Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych, FK 2002, nr 2, Z. Ofiarski, M. Ofiarska, Opinia jako forma działania regionalnych izb obrachunkowych [w:] J. Małecki, R. Hauser. Z. Janku, 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, J.M. Salachna, Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych, [w:] M. Stec, Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.

[1477] J. Kot, działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki (red.), Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003, s. 147.

8.3.1. Działalność o charakterze informacyjnym i instruktażowym

Działalność informacyjna rio co do zasady związana jest z udzielaniem informacji w zakresie praktycznego stosowania przepisów odnoszących się do ustroju samorządu terytorialnego i jego gospodarki finansowej, powiązana jest również ze sporządzaniem analiz obejmujących poszczególne regiony i cały kraj. Regionalne izby obrachunkowe zostały, podobnie inne podmioty wykonujące zadania publiczne, zobligowane do stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to, ze izby mają obowiązek udostępniać każdemu kto się tego domaga, informacji publicznej - zgodnie z warunkami i na zasadach określonych ustawa. Od 6 lipca 2003 roku utworzony został urzędowy publikator teleinformatyczny - Biuletyn Informacji Publicznej (BIP).

Izby w ramach działalności informacyjnej wydają informatory (kwartalniki, miesięczniki i roczniki) lub biuletyny w których oprócz interpretacji przepisów prawa publikowane są interpretacje ministerstwa finansów, opinie i wyjaśnienia kolegium izb, analizy wykonywania budżetów, orzecznictwo NSA i TK. Każda z izb publikuje własny informator w wersji elektronicznej zamieszczony na BIP, wydaje publikacje książkowe[1478]. Jednak już w połowie 1993 roku prezesi poszczególnych izb doszli do przekonania, że aby skutecznie i efektywnie wykonywać obowiązek ustawnego prowadzenia działalności informacyjnej nie wystarczą wydawnictwa poszczególnych izb, lecz należy wydawać periodyk ogólnopolski poświęcony gospodarce finansowej podmiotów samorządowych, który skierowany byłby do radnych i urzędników samorządowych. Na mocy porozumienia między 17 wówczas funkcjonujących izb oraz wydawnictwa „Municypium" zaczęto wydawać dwumiesięcznik „Finanse Komunalne"[1479]. Następnym krokiem mającym na celu efektowne wypełnianie obowiązku informacyjnego była chęć wydania periodyku poświęconego orzecznictwu

[1478] Np.: "Biuletyn Informacyjny - kwartalnik wydawany *od 1993 r,* rocznik „Budżet samorządu terytorialnego", T. Dobek (red.) „Budżety gmin. Dochody i wydatki w 1994 roku, R.P. Krawczyk, M. Stec, Samorząd –finanse -nadzór i kontrola" Warszawa 2013, Aleksander Cieśliński, Waldemar Sługocki „System nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym w realiach funkcjonowania Polski w strukturach Unii Europejskiej" Regionalna Izba Obrachunkowa 2004, RIO w Zielonej Górze J. P. Tarno „Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej" Zielona Góra 2003, RIO w Rzeszowie „ Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami jednostek samorządu terytorialnego w kontekście stabilizacji finansowej. Materiały pokonferencyjne" Rzeszów 2014, RIO w Poznaniu „Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego obszaru województwa wielkopolskiego za rok 2016", Poznań 2016; itp.

[1479] J. Kot, Działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych, [w:] B. Cybulski (red.), S. Srocki (red.), Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003, s. 159.

w sprawach samorządowych. W założeniu pomysłodawców[1480] celem było zgromadzenie w jednym tytule wydawniczym orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych, wojewodów oraz najistotniejszych wyroków TK, SN i NSA, owocem pracy jest kwartalnik „Orzecznictwo w sprawach samorządowych".

Warto podkreślić, że również KRRIO ma ustawowe zadania w zakresie działalności informacyjnej, w związku z czym KRRIO corocznie od 1998 roku wydaje w formie publikacji „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu". Ponadto od 2001 roku funkcjonuje witryna internetowa utworzona przez poszczególne rio wraz KRRIO gdzie zamieszczane są m.in. wyjaśnienia dotyczące gospodarki finansowej j.s.t. i ich związków, informacje z działalności izb, komunikaty oraz wzory obowiązujących sprawozdań[1481].

Druga forma działalności informacyjnej to udzielanie pisemnych interpretacji, wyjaśnień i odpowiedzi na pytania kierowane do izb przez samorząd terytorialny. Zapytania dotyczą na ogół stosowania przepisów ustaw, np.: o finansach publicznych, o samorządzie gminnym, powiatowym i samorządzie województwa, Prawa zamówień publicznych, o opłacie skarbowej, o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, o podatkach i opłatach lokalnych. Wątpliwości ujęte w pytaniach kierowanych do izb w ramach udzielenia przez niej informacji dotyczą m. in.: umarzania należności gminy, możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę, wyboru banku do bankowej obsługi budżetu, ustalenia wartości zamówienia publicznego, finansowania z budżetu zadań zlecanych jednostkom spoza sektora finansów publicznych, pokrywania przez j.s.t. kosztów funkcjonowania Policji, zasad ewidencji środków unijnych, ujmowania wydatków przez jednostki ponoszące koszty utrzymania dzieci z terenu powiatu umieszczone w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych na terenie innego powiatu, tworzenia gminnych funduszy dla udzielania poręczeń kredytowych.

Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2010 roku art. 13 pkt 11 u.r.i.o., izby zobowiązane są do udzielania wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. W latach 2010 – 2017 izby udzieliły 8716 pisemnych odpowiedzi i interpretacji dotyczących przede wszystkim: podatków i opłat lokalnych, kompetencji organów jednostek samorządowych, współdziałania programów i projektów realizowanych z udziałem środków z UE, klasyfikacji budżetowej, zaciągania zobowiązań finansowych,

[1480] L. Kieres – członek zarządu Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego i Przewodniczący Sejmiku Samorządowego we Wrocławiu i B. Cybulski – prezes RIO we Wrocławiu.
[1481] J. Kot, Działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych…., s. 160.

gospodarki komunalnej, zamówień publicznych oraz zasad i form finansowania zadań przynależnych jednostkom samorządowym.

Działalność informacyjna i instruktażowa rio realizowania jest ponadto w trakcie bezpośrednich kontaktów z pracownikami samorządu terytorialnego, pracownicy izb udzielają instruktażu w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzanych w jednostkach, a także dotyczących kontrolowanych sprawozdań oraz badanych uchwał i opiniowanych dokumentów. Działalność informacyjna regionalnych izb obrachunkowych prowadzona jest również za pośrednictwem stron internetowych każdej z izb oraz strony internetowej KRRIO.

Funkcja informacyjna izb jest zatem realizowana za pośrednictwem działalności wydawniczej, udzielania pisemnych informacji i wyjaśnień, ale też w formie telefonicznych i bezpośrednich kontaktów z pracownikami samorządowymi oraz poprzez informacje zamieszczane na stronach internetowych rio . Wiąże się z zakresem sprawowanego nadzoru i kontroli nad finansami jednostek samorządowych. Zadanie to wykonywane jest przez poszczególne izby indywidualnie lub też poprzez reprezentację izb – Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Formy, w jakich zadania wynikające z funkcji informacyjnej mogą być wykonywane, nie zostały jednak prawnie określone. W praktyce kolegia izb oraz KRRIO przedstawiają swoje stanowiska w postaci uchwał, stanowisk, opinii oraz raportów przedmiotowych[1482].

Strony internetowe rio cieszą się coraz większym zainteresowaniem, tak u osób zawodowo związanych z szeroko rozumianą działalnością samorządu terytorialnego, jak i studentów oraz osób przygotowujących prace naukowe z zakresu działalności rio bądź gospodarki finansowej j.s.t. Regionalne izby obrachunkowe, jako podmioty realizujące zadania publiczne, zobligowane są w ramach działalności informacyjnej do udostępniania informacji publicznej w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obowiązek ten jest realizowany poprzez publikacje w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) oraz udzielanie odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji publicznej. Niezależnie od informacji udzielanej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej poszczególne izby w ramach działalności informacyjnej opracowują analizy, zestawienia danych, po czym udostępnią zgromadzone informacje i dokumentację organom państwa i innym instytucjom (w tym m.in. Ministerstwu Finansów, MSWiA, MRiRW, GUS, NIK, FOŚiGW, NBP, Urzędowi Wojewódzkiemu, szkołom wyższym i instytucjom naukowym, parlamentarzystom, czy wydawnictwom prasowym).

[1482] Z. Cybulski, Komentarz do art. 25a u.r.i.o…, s. 576-577.

Ponadto, podkreślić należy, że rio w ramach działalności informacyjnej realizują także obowiązek wynikający z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, w związku z czym obligatoryjnie publikują istotne opracowania i dokumenty w BIP oraz każdorazowo udostępniają informacje na wniosek osób fizycznych i prawnych. W latach 2011-2017 do izb wpłynęło łącznie 3878 wniosków o udostępnienie informacji publicznej[1483].

8.3.2. Działalność o charakterze szkoleniowym

Działalność szkoleniowa rio realizowana jest na podstawie opracowywanego corocznie planu szkoleń. Od 1993 roku prowadzono lub inspirowano szkolenia dla pracowników samorządowych, pracowników rio i innych zainteresowanych[1484]. W szkoleniach organizowanych przez izby uczestniczą zatem osoby reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego w tym m.in.: prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie, starostowie, członkowie zarządów powiatów i zarządu województwa, skarbnicy i służby finansowe j.s.t., radni, pracownicy odpowiedzialni za procedurę udzielania zamówień publicznych, gospodarkę nieruchomościami, audytorzy wewnętrzni, pracownicy komórek kontroli wewnętrznej, sekretarze j.s.t., główni księgowi związków międzygminnych, kierownicy i księgowi instytucji kultury, kierownicy, księgowi i pracownicy jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. W realizacji szkoleń i konferencji izby współpracują między sobą oraz z innymi podmiotami a w szczególności z Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Rozwoju regionalnego, UOKiK, Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Krajowym Biurem Przeciwdziałania Narkomanii, NSA, właściwymi miejscowo WSA, Samorządowymi Kolegiami Odwoławczymi, Sądami Okręgowymi, Delegaturami Najwyższej Izby Kontroli, uczelniami wyższymi, Kuratoriami Oświaty, Wojewodami, Sejmikami Województw oraz Izbami Skarbowymi. Tematyka szkoleń obejmuje zagadnienia związane z szeroko pojętą gospodarką finansową j.s.t. obejmującą rachunkowość budżetowa, finanse publiczne, działalność pożytku publicznego i wolontariat, procedura absolutoryjna, zadania komisji rewizyjnej, dyscyplina finansów publicznych, gospodarowanie mieniem publicznym,

[1483] Sprawozdanie jubileuszowe RIO „ 25 lat regionalnych izb obrachunkowych", s. 23.
[1484] J. Kot, Działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych…, s. 160.

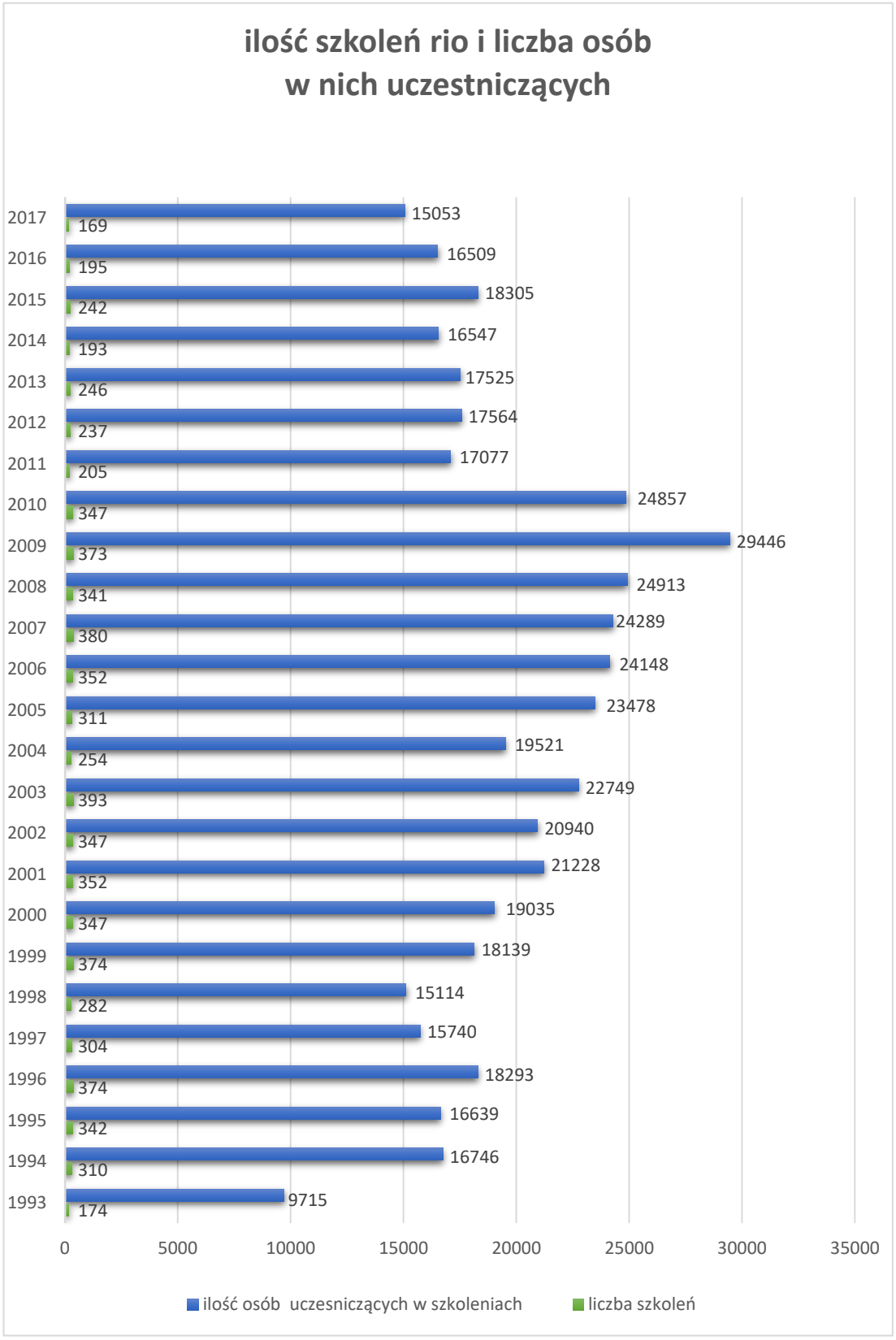
publikacja aktów prawa miejscowego, podatki i opłaty lokalne, zagadnienia związane z nadzorem i kontrolą rio, audyt i kontrolę wewnętrzną w j.s.t., a także: zamówienia publiczne, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gospodarka nieruchomościami.

Szkolenia dedykowane dla pracowników j.s.t. uwzględniają ich potrzeby zwłaszcza w zakresie nowych przepisów prawnych i zmian obowiązujących aktów prawnych dotyczących gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe organizując tego rodzaju szkolenia na wykładowców zapraszają przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, Urzędu Zamówień Publicznych oraz innych urzędów centralnych, naczelników urzędów skarbowych, bądź naczelników wydziałów i inspektorów będących ekspertami w dziedzinie stanowiącej przedmiot szkolenia.

Tego rodzaju szkolenia szczególnie w ostatnich latach w których regulacje prawne z zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego i wydatkowania środków publicznych dość często są zmieniane mają niezmiernie istotne znaczenie i są szalenie potrzebne. W związku z czym jest duże zainteresowanie prowadzonymi przez rio szkoleniami. Uczestniczą w nim włodarze jednostek samorządowych, pracownicy j.s.t., ale także pracownicy samorządowych jednostek organizacyjnych.

W latach 1993-2017 izby zorganizowały łącznie 7444 szkoleń w których uczestniczyło 483 tysięcy osób. Strukturę szkoleń organizowanych przez regionalne izby obrachunkowe z poszczególnych lat przedstawia prezentowany poniżej wykres nr 3 opracowany na podstawie danych statystycznych w zakresie szkoleń prowadzonych przez rio od momentu powstania w 1992 roku do 2017 roku[1485].

[1485] Dane dotyczące szkoleń w 2018 roku opublikowane zostaną w sprawozdaniu za 2018 r. z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r, które Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych – na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 u.r.i.o.), corocznie przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w terminie do 30 czerwca.



Wykres nr 3: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych KRRIO z działalności RIO wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego (1993-2017)

Uczestnikami szkoleń w poszczególnych latach byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów i województw, główni księgowi związków gminnych i powiatowych, radni, radcowie prawni, przedstawiciele organów wykonawczych, sekretarze, pracownicy zajmujący się dochodzeniem należności podatkowych, wymiarem i windykacją podatków, pracownicy, którzy zajmują się nakładaniem, dochodzeniem i egzekucją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pracownicy j.s.t. sporządzający sprawozdania budżetowe, finansowe oraz sprawozdania w zakresie pomocy publicznej, kierownicy i główni księgowi jednostek organizacyjnych j.s.t. W szkoleniach uczestniczyły również osoby zajmujące się procedurą zamówień publicznych, audytorzy, pracownicy instytucji kultury oraz pracownicy izb.[1486.]

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadzają także szkolenia dla pracowników rio, pomimo że przepis art. 1 ust. 4 u.r.i.o. w ramach działalności szkoleniowej i instruktażowej nie nakłada na izby takiego zadania, bowiem obowiązaniem ustawowym rio jest przeprowadzanie szkoleń dla pracowników samorządowych. Jednakże, należy pamiętać, że efektowne i skuteczne wywiązywanie się z tego zadania będzie możliwe jedynie wtedy gdy pracownicy izb obrachunkowych posiadać będą obszerną wiedzę i kompetencje dla realizacji wszystkich ustawowych zadań regionalnych izb obrachunkowych. Dlatego też organizowane są odrębne szkolenia dla pracowników izb obrachunkowych, które obejmują najważniejsze zagadnienia dotyczące zadań realizowanych przez izby. Celem ich jest konieczność stosowania jednolitego orzecznictwa przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych i komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz stosowania jednolitych zasad przy prowadzeniu działalności analitycznej i kontrolnej[1487].

Reasumując stwierdzić należy, że wszystkie z tzw. miękkich administracyjnoprawnych instrumentów oddziaływań regionalnych izb obrachunkowych mają niezmiernie istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania podmiotów samorządowych w zakresie gospodarki finansowej. Zarówno opinie, szkolenia, instruktaż jak i działalność informacyjna stanowią bardzo ważne uzupełnienie dwóch podstawowych funkcji rio nadzoru i kontroli. Uważam, że skuteczne i efektywne wypełnienie funkcji opiniodawczej, szkoleniowej, instruktażowej i informacyjnej stanowi ochronę przed koniecznością stosowania środków nadzoru. Bowiem odpowiednia wiedza i możliwość uzyskania informacji w przypadku jakichkolwiek wątpliwości sprawia, że pracownicy samorządowi popełniają znacznie mniej błędów i realizują przynależne im obowiązki zgodnie z literą prawa. W konsekwencji czego

[1486] Opracowano na podstawie Sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004- 2016 roku.
[1487] J. Kot, działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych…, s. 153.

gospodarka finansowa j.s.t. i ich związków prowadzona jest prawidłowo, a kontrole rio nie kończą się zastosowaniem środków nadzorczych.

ROZDZIAŁ IX
SĄDOWOADMINISTRACYJNA KONTROLA ROZSTRZYGNIĘĆ NADZORCZYCH REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

9.1. Uwagi wstępne

Regionalna izba obrachunkowa jako organ nadzoru nad działalnością finansową j.s.t. wydają rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do uchwał bądź zarządzeń podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w przypadku, gdy w ocenie izby ma miejsce naruszenie prawa w postanowieniach badanej uchwały lub zarządzenia. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezbędne do tego, aby uznać akt prawny za nieważny (nieważność uchwał bądź zarządzenia w całości) lub naruszający przepisy prawa (nieważność uchwał bądź zarządzenia w części), ale ma charakter deklaratoryjny. Należy przyjąć, że ustawodawca ustanowił domniemanie zgodności z prawem aktów organów samorządu terytorialnego, które może zostać obalone przez organ nadzoru. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje utratę mocy *ex tunc*, co oznacza że akt prawny jest nieważny od początku[1488].

Ustrojowe ustawy samorządowe nie określają kiedy organ nadzoru winien stwierdzić nieważność aktu organu samorządu terytorialnego, nie podają żadnych przesłanek nieważności. Zostały one wykształcone przez praktykę działania organów nadzoru oraz orzecznictwo sądowe. Stwierdzenie nieważności aktu prawnego nie jest tym samym, co stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, nie można zastosować, nawet odpowiednio, podstaw stwierdzenia nieważności decyzji określonych w art. 156 § 1 kpa. Do najistotniejszych przyczyn sprzeczności z prawem aktu organów samorządu należą: wydanie aktu bez podstawy prawnej, wydanie aktu z przekroczeniem podstawy prawnej, wydanie aktu z naruszeniem właściwości organu, wydanie aktu z naruszeniem wymagań proceduralnych, błędne ustalenie daty wejścia w życie aktu.

Ustawodawca przewidział także sytuację, kiedy dochodzi do naruszenia prawa, ale nie jest ono na tyle rażące, by uznać akt za nieważny. Zgodnie z wyrokiem WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05 kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie

[1488] Wyrok NSA w Lublinie z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, LEX nr 10165.

prawa uznać należy takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak: nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść będącego przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego aktu organu gminy. W przypadku, gdy dochodzi do nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru wydając rozstrzygnięcie nadzorcze ogranicza się do wskazania, że akt wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.). Skutkiem stwierdzenia wydania uchwały lub zarządzenia z naruszeniem prawa nie jest utrata mocy aktu prawnego, będzie on nadal obowiązywał, ale organ wydający musi liczyć się z odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec osób, którym taki akt mógł wyrządzić szkodę. Również w tym przypadku ustawy nie wskazują, jakie mogą być przyczyny nieistotnego naruszenia prawa. Przesłankami stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa będzie m. in.: błędne przywołanie podstawy prawnej. Od dnia 1 kwietnia 2009 r. rozstrzygnięcia nadzorcze są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Rozstrzygnięcia nadzorcze rio dotyczące j.s.t. podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Dotyczy to również rozstrzygnięć nadzorczych podjętych wobec organów związków i porozumień samorządowych. Do złożenia skargi uprawniona jest jednostka samorządowa lub związek j.s.t. których interes prawny, uprawnienia bądź kompetencja zostały naruszone. Podstawą wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął objętą rozstrzygnięciem nadzorczym uchwałę, bądź którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze[1489].

Nie złożenie skargi do sądu w terminie 30 dni skutkuje uprawomocnieniem się rozstrzygnięcia nadzorczego. Konsekwencją prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego natomiast jest to, że stwierdzone w nim przepisy uchwały (zarządzenia), której treść była przedmiotem badania, lub jej całość, tracą moc obowiązującą. Przestają funkcjonować w obrocie prawnym.

Ustrojowe ustawy samorządowe zawierają przepisy dotyczące skargi do sądu administracyjnego wnoszonej przez uprawniony podmiot na uchwały i zarządzenia, bezczynność oraz czynności faktyczne lub prawne organów j.s.t. (art. 101 i 101a u.s.g, art. 87 i 88 u.s.p oraz art. 90 i 91 u.s.w.). W trybie tym j.s.t. może zainicjować postępowanie sądowoadministracyjne w którym sąd wyłącznie pod względem legalności zweryfikuje dany zaskarżony przejaw działalności samorządowej. Przedmiotową skargę niesłusznie kwalifikuje

[1489] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 512.

się jako skargę powszechną (*actio popularis*), bowiem nie może wnieść jej każdy powołując się jedynie na stan zagrożenia prawa lub sprzeczność uchwały z prawem[1490]. Do skutecznego jej wniesienia ustawodawca wymaga wykazania się naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia[1491].

Ustrojodawca w art. 184 Konstytucji RP stanowi, że sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Oznacza to, że system kontroli sądów administracyjnych jest ukierunkowany na ochronę obiektywnie istniejącego porządku prawnego, czemu wyraz stanowi jedyne dopuszczalne kryterium kontroli aktów prawa miejscowego którym jest legalność - zgodność z obowiązującym prawem.

Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne ma dwojakiego rodzaju charakter. Po pierwsze jest to kontrola bezpośrednia, dotycząca aktów prawa miejscowego oraz aktów stanowionych przez terenowe organy administracji rządowej. W ramach tej kontroli przed sądem zapaść mogą rozstrzygnięcia dwojakiego rodzaju: a) sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego może orzec o nieważności tego aktu w całości lub w części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Stwierdzenie nieważności podlegającego kontroli sądowej aktu następuje z mocą *ex tunc*., b) sąd może również orzec, że akt został wydany z naruszeniem prawa, wówczas gdy przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego. Tego rodzaju rozstrzygnięcie skutkuje utratę mocy prawnej weryfikowanego przez sąd aktu z mocą *ex nunc*. Po wtóre sądy administracyjne dokonują kontroli pośredniej aktów wydawanych przez samorząd terytorialny, w jej ramach wydawane są orzeczenia uchylające akty nadzoru dotyczące samorządowych aktów prawa miejscowego. W ramach kontroli pośredniej sąd bada jedynie akt nadzoru, bez możliwości bezpośredniego odniesienia się do aktu prawa miejscowego, będącego podstawą do wydania aktu nadzoru. Specyfika tego rozstrzygnięcia polega na tym, że sąd może wyłącznie uchylić akt nadzoru w całości. Nie ma możliwości prawnej uchylenia aktu nadzoru w części. W procedurze kontroli pośredniej sądów administracyjnych, może zatem dojść do sytuacji, gdzie sąd uchyli akt nadzoru, co skutkować musi przywróceniem aktu prawa miejscowego, wyeliminowanego z porządku prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym jego nieważność. Istotnym jest, że kontrola

[1490] Wyrok NSA z dnia 27 września 1990 r., SA/Wr 952/90, ONSA 1990, nr 4 poz. 4.
[1491] Wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., II OSK 289/11, LEX nr 1081773.

pośrednia sprawowana przez sądy administracyjne nie ma zastosowania w stosunku do aktów prawa miejscowego wydanego przez terenowe organy administracji rządowej[1492].

Sąd rozpatrując skargę może ją uwzględnić, oddalić a w określonych przypadkach również odrzucić. Sądowoadministracyjna kontrola działalności organów administracji publicznej jest bowiem wyrazem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne w Rzeczypospolitej Polskiej. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze rio do WSA stanowi zatem istotny instrument ochrony naruszenia interesu prawnego j.s.t. W związku z czym istotne jest przedstawienie problematyki sądowoadministracyjnej kontroli działalności organów administracji publicznej, istoty skargi do sądu administracyjnego, legitymacji do jej wniesienia, uprawnień j.s.t. w tym zakresie wraz z przesłankami naruszenia interesu prawnego. Ponadto konieczne jest scharakteryzowanie przesłanek podjęcia uchwały przez organ j.s.t. w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze rio oraz terminu na jej wniesienie. Istotne są również rodzaje rozstrzygnięć podejmowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze rio.

9.2. Sądowoadministracyjna kontrola działalności organów administracji publicznej wyrazem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne w Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawodawca wprowadził do Konstytucji RP zasadę podziału i równowagi władz, stanowiąc w treści art. 10, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Z podziałem władzy łączy się zasada wzajemnego oddziaływania poszczególnych władz na siebie. Może mieć ono różny zakres ale z punktu widzenia podziału władz niedopuszczalna jest całkowita separacja trzech władz, jak również supremacja jednej z nich. Organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej tylko do tego stopnia, aby nie naruszać istoty kompetencji tej drugiej władzy[1493]. Z zasady podziału władzy wynika, iż władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a ponadto, że musi między nimi panować równowaga oraz że muszą one między sobą

[1492] K. Sikora, Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli, Lublin 2017, s. 252-253.
[1493] B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2015, s. 522.

współpracować. Zasada trójpodziału władzy nie ma znaczenia czysto organizacyjnego, jej celem jest ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużycia władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów[1494].

Istota zasady podziału i równowagi władz sprowadza się do odrzucenia możliwości skupienia całej władzy w rękach jednego podmiotu, co stanowi gwarancję ochrony przed koncentracją władzy publicznej w jednym ręku. Celem jest rozdzielenie, wydawałoby się niepodzielnej władzy suwerenna, w taki sposób, aby powołane do życia trzy rodzaje władz: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza wzajemnie się ograniczały w swoich działaniach, wzajemnie się kontrolowały zachowując w ten sposób stan równowagi w sprawowaniu władzy w państwie[1495].

Konsekwencją przyjęcia w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku w art. 10 zasady podziału władzy jest umiejscowienie sądów pośród organów państwowych jako odrębnej i niezależnej władzy (art. 173 Konstytucji RP), niepołączalnej ani personalnie ani organizacyjnie z pozostałymi władzami: ustawodawczą oraz wykonawczą. W wyniku podziału władz sądom przyznano kompetencje stanowiące o ich pozycji ustrojowej, polegające na pełnieniu funkcji wymiaru sprawiedliwości (art. 177 Konstytucji RP), co uzasadnia odseparowanie od pozostałych części władzy państwowej, przyjęcie domniemania kompetencji sądów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, jak również respektowanie nienaruszalności istoty władzy sądowniczej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). O odrębności władzy sądowniczej decydują postanowienia Konstytucji regulujące uprawnienia wymiaru sprawiedliwości, podkreślić jednak należy, że te uregulowania nie eliminują powiązania sądów, z egzekutywą i legislatywą. W ustroju Rzeczypospolitej istnieje bowiem szereg rozwiązań zaliczanych do sfery oddziaływania między legislatywą, a sądownictwem, choćby uchwalanie w drodze ustawowej, często o charakterze kodeksowym organizacji i procedur sądowych, oraz między egzekutywą a sądownictwem do których zaliczyć należy np. nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, czy zgodnie z treści art. 179 Konstytucji RP, powoływanie sędziów przez Prezydenta RP.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP, a także art. 1 § 1 p.u.s.a. i art. 1 p.p.s.a. oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w RP,

[1494] Wyrok TK z dnia 9 listopada 1993 roku, K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37, K. Sikora, Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli, Lublin 2017, s. 244-245.
[1495] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności…, s. 23, Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37.

poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, która to realizowana jest pod względem zgodności z prawem, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej – art. 1 § 2 p.u.s.a.[1496]

Przez „wymiar sprawiedliwości" rozumieć należy działalność sądu, polegającą na władczym i zgodnym z przepisami proceduralnymi rozstrzyganiu sporów co do istnienia lub treści stosunku prawnego[1497]. Mając na względzie postanowienia obowiązującej Konstytucji RP, przez wymiar sprawiedliwości rozumieć należy orzeczniczą działalność państwa, która jest dyktowana według określonej procedury przez podmiot nie uczestniczący w sporze. Działalność orzecznicza sądów polega na wiążącym rozstrzygnięciu sporów powstających zarówno na gruncie prawa materialnego oraz procesowego, które określane są jako „spory o prawo". Zaznaczyć należy, że tak rozumiane pojęcie wymiaru sprawiedliwości akcentuje dodatkowo wypływającego z treści art. 175 ust. 1 Konstytucji RP swoistego nakazu, aby wymiar sprawiedliwości realizowany był wyłącznie przez sądy.[1498] Istotą wymiaru sprawiedliwości jest wydanie rozstrzygnięcia czyli orzeczenia stwierdzającego, jaka norma prawa administracyjnego: materialnego, ustrojowego lub procesowego znajduje zastosowanie w rozpatrywanej sprawie i ustaleniu, skonkretyzowaniu dyspozycji tej normy. Wydane orzeczenie jest wiążące dla stron konfliktu, a niekiedy również dla innych podmiotów. Jego wykonanie jest zabezpieczone środkami przymusu prawnego, środki te stanowią sankcję normy prawnej[1499]. NSA w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2012 roku, II OZ 687/12[1500] orzekł, że sądy administracyjne są organami wymiaru sprawiedliwości i jako takie korzystają z domniemania legalności podejmowanych decyzji. Sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1501], który stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a p.p.s.a.[1502] Sądu administracyjnego nie

[1496] M. Krawczyk, Sądownictwo administracyjne [w:] W. Jakimowicz (red.), Przewodnik po prawie administracyjnym, Warszawa 2016, s. 706.
[1497] J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2010, s. 16, postanowienie TK z dnia 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK-A 2004, nr 9, poz. 99, Postanowienie TK z dnia 11 sierpnia 2010 r., Ts 303/09, OTK-B 2011, nr 1, poz. 68.
[1498] P. Sadowski, Władza sądownicza-sądy [w:] E. Gdulewicz (red.), Konstytucyjny system organów państwowych, Lublin 2009, s. 213.
[1499] T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, s. 26-27.
[1500] LEX nr 1223980.
[1501] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302.
[1502] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2018 r., III SA/Łd 627/18, LEX nr 2527836, Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 26 lipca 2018r., III SAB/Kr 65/18, LEX nr 2523078, Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 lipca 2018r., II SA/Gd 291/18 LEX nr 2527914.

można określić mianem organu władzy publicznej rozumianego jako zbiór osób wykonujących określone zadania, czy też instytucji rozumianej jako zakład o charakterze publicznym, zajmujący się realizacją określonych spraw, poprzez działanie w jakiejś dziedzinie[1503].

Sądy administracyjne zgodnie z treścią art. 184 Konstytucji RP stanowią wyodrębnioną część władzy sądowniczej, (istnieją bowiem sądy powszechne, sądy wojskowe, SN, TK) powołaną do kontroli działalności administracji publicznej[1504], w tym do orzekania zgodności z ustawami uchwał organów j.s.t., a także aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej[1505].

Przedmiotem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne są działania lub zaniechania organów administracji publicznej. Sąd administracyjny bada co do zasady jedynie zgodność z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej, będąc przy tym uprawnionym do stwierdzenia nieważności aktu lub czynności, zatem będąc wyposażonym co do zasady w uprawnienia o charakterze kasacyjnym[1506].

Warto podkreślić, że dopiero w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku ustawodawca zapowiedział nowe, lepiej odpowiadające standardom demokratycznego państwa prawnego rozwiązanie ustrojowe zapewniające wprowadzenie dwuinstancyjnego, zreformowanego i w pełni samodzielnego sądownictwa administracyjnego. Wykonując dyspozycję art. 176 ust. 1 oraz art. 236 ust. 2, uchwalono: 1) ustawę z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (p.u.s.a.)[1507], 2) ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)[1508], 3) ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 roku Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1509], które wyznaczają kształt organizacyjny sądownictwa administracyjnego a także normują postępowanie przed sądami administracyjnymi[1510]. Dzięki czemu Naczelny Sąd

[1503] Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2006 r., II FSK 362/05, LEX nr 193324.
[1504] Z. Kmieciak, Polskie sądownictwo administracyjne na tle systemów europejskich [w:] Z. Kmieciak (red.), Polskie sądownictwo administracyjne, Warszawa 2006, s. 10, A. Matysiakiewicz, M. Męczyńska, Sądowoadministracyjny model stosowania prawa jako źródło problemów orzeczniczych organów administracji publicznej oraz ogólnego poczucia niesprawiedliwości [w:] B. Dolnicki (red.), Sądowe stosowanie prawa, Katowice 2014, s. 29.
[1505] J. M. Izdebski, Sądownictwo administracyjne, [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 75.
[1506] T. Woś, Pojęcia: „prawo do sądu" i jego realizacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym, „sądowa kontrola administracji", „kontrola sądowoadministracyjna" [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015, s. 25.
[1507] T.j., Dz.U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.
[1508] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.
[1509] Dz. U. nr 153, poz. 1271 ze zm.
[1510] T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2016, s. 13.

Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi stały się całkowicie odrębnym i niezależnym segmentem wymiaru sprawiedliwości[1511]. Reforma sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce została oparta na trzech fundamentalnych zmianach: wprowadzeniu dwuinstancyjnego modelu postępowania sądowoadministracyjnego, zniesieniu nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego oraz na wyposażeniu sądownictwa administracyjnego we własną, odrębną procedurę.

Zakres właściwości rzeczowej NSA obejmuje trojakiego rodzaju kompetencje, są to: po pierwsze kompetencje charakterystyczne dla sądu odwoławczego o czym stanowi art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a., po wtóre kompetencje charakterystyczne dla sądu sprawującego nadzór jurysdykcyjny zgodnie z zapisami art. 15 § 1 pkt 2 i 3 oraz art. 172 p.p.s.a., po trzecie NSA posiada kompetencje charakterystyczne dla sądu pierwszej instancji o czym stanowi art. 15 § 1 pkt 4 i 5 p.p.s.a.[1512]. Przyjęte powyżej rozwiązanie pozostaje w zgodności z ogólnym założeniem podziału kompetencji pomiędzy sądy wojewódzkie i NSA przyjętym w treści art. 3 § 2 p.u.s.a., z którego wynika, że NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy innych ustaw[1513]. Określona w art. 15 § 1 p.p.s.a. właściwość rzeczowa i funkcjonalna NSA nie obejmuje uprawnienia do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między wojewódzkimi sądami administracyjnymi[1514]. Uprawnienia tego nie można wyprowadzać w drodze analogii z innych obowiązujących przepisów. Brak regulacji w zakresie rozstrzygania sporów kompetencyjnych między sądami nie jest efektem istnienia uzasadniającej stosowanie analogii luki w prawie, lecz jest wynikiem świadomego działania ustawodawcy[1515].

Natomiast wojewódzkie sądy administracyjne to sądy, które tworzone są dla jednego województwa bądź dla większej liczby województw w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

[1511] E. Czech, U. Drozdowska, Sądy administracyjne [w:] S. Wrzosek (red.) A. Haładyj (red.), M. Domagała (red.) Leksykon administratywisty, Radom 2013, s. 407.

[1512] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 156, J.P.Tarno, Zakres działania sądów administracyjnych [w:] J.P.Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuć, M. Szewczyk, J. Wyporska, Sądowa kontrola administracji, Warszawa 2006, s. 94-100., A. Wróbel, Postępowanie sądowoadministracyjne [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne, Kraków 2005, s. 313.

[1513] J.P.Tarno, Zakres działania sądów administracyjnych [w:] W. Chróścielewski, J.P.Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2013, s. 357.

[1514] Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2011 roku, II GW 13/10, LEX nr 742983.

[1515] A. Wiktorowska, Rola sądów w funkcjonowaniu administracji publicznej [w:] M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2009, s. 302.

Rozporządzenie ustala siedziby oraz obszar właściwości wojewódzkiego sądu administracyjnego a także stanowi o utworzeniu lub zniesieniu wydziału zamiejscowego tych sądów[1516]. Prezydent RP w drodze rozporządzenia ustala regulamin szczegółowo określający tryb wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych[1517]. Artykuł 13 ustawy p.p.s.a. stanowi, że wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrują wszystkie sprawy sądowoadministracyjne z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla NSA. Natomiast w treści art. 14 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził zasadę ciągłości właściwości WSA. Wyraża się ona w tym, że sąd właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do zakończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy. Zasada odnosi się zarówno do właściwości rzeczowej jak i miejscowej[1518].

Właściwość sądu administracyjnego to kompetencja sądu do merytorycznego rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej. Źródeł właściwości należy upatrywać w przepisach ustrojowych, które określają organizację sądów administracyjnych[1519]. Zakres kognicji sądów administracyjnych wyznaczył ustawodawca poprzez treść art. 3-5 p.p.s.a., uzasadniając tym samym stwierdzenie, że kontrola działalności administracji publicznej stała się powszechna, gdyż jej zakresem objęte są zarówno akty normatywne organów samorządu terytorialnego, także terenowych organów administracji rządowej, lecz również akty generalny i indywidualne, oraz w pewnym zakresie czynności faktyczne organów j.s.t., organów administracji rządowej i innych podmiotów wykonujących funkcje z zakresu administracji publicznej[1520]. Wskazuje to, że wojewódzkie sądy administracyjne przestały być sądami ukierunkowanymi na kontrolowanie legalności wyłącznie jednej tylko z prawnych form działania administracji jaką jest decyzja administracyjna. Tym samym zakres postępowania sądowoadministracyjnego nie pokrywa się z zakresem postępowania administracyjnego, a wręcz jest od niego szerszy, przez co nie można tej procedury uważać za dodatek do postępowania administracyjnego, lecz jako odrębną pełnoprawną procedurę postępowania przed sądami administracyjnymi. Postępowanie sądowoadministracyjne wykazuje wiele podobieństw do postępowania przed sądami powszechnymi w sprawach cywilnych. Są to

[1516] B. Adamiak, Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2016, s. 428-429, J. M. Izdebski, Wojewódzkie sądy administracyjne [w:] M. Domagała (red.), A. Haładyj (red.), S. Wrzosek (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 78.
[1517] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1177.
[1518] B. Dauter, Metodyka pracy sędziego, Warszawa 2012, s. 66.
[1519] Tamże, s. 63.
[1520] P. Szustakiewicz [w:] A. Skoczylas (red.), P. Szustakiewicz (red.), Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 10.

podobieństwa zarówno natury ustrojowej gdyż wojewódzkie sądy administracyjne i NSA są sądami i prowadzą postępowania w formach właściwych dla sądów, lecz także natury techniczno-procesowej, bowiem wiele rozwiązań procesowych zostało przejętych do postępowania przed sądami administracyjnymi, oczywiście po modyfikacjach wynikających ze specyfiki sprawy sądowoadministracyjnej będącej przedmiotem orzekania sądu administracyjnego, a także roli jaką odgrywają sądy administracyjnego sprawując wymiar sprawiedliwości poprzez dokonywanie sądowej kontroli legalności działania lub braku działania organów administracji publicznej[1521].

Istotną funkcją sądownictwa administracyjnego jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez sądową kontrolę działalności administracji publicznej wykonywania prawa. Działalność jej organów oraz innych uprawnionych podmiotów, podejmowana jest w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania[1522]. Doniosłe znaczenie w sferze przestrzegania praworządności i ochrony interesów prawnych jednostki mają organy upoważnione do wykonywania kontroli działania administracji publicznej, do których zaliczyć należy sądy administracyjne[1523]. Istnieją one po to aby kontrolować administrację publiczną, z pozycji podmiotu niezawisłego, a dodatkowo umieszczonego poza strukturą administracji, a także rozstrzygać czy działania podejmowane przez administrację są zgodne z przyjętym i akceptowanym wzorcem. Celem działania jest wydanie orzeczenia o legalności, dla którego badanie stanu faktycznego ma inne znaczenie, niż dla samej kontroli. Efekty działania sądu to nie żadne „środki pokontrolne" z którymi stykamy się w ramach kontroli administracji publicznej, lecz orzeczenia stwierdzające naruszenia prawa w akcie będącym przedmiotem skargi i uchylające ten akt lub stwierdzające jego nieważność, co ma znaczenie nie tylko dla organu którego akt podlegał sądowej kontroli, ale również dla samego tego aktu działania administracji publicznej[1524].

Kontrola i rozstrzyganie stanowią zatem cel bezpośredni samego istnienia sądów administracyjnych i ich konkretnych działań. Należy to połączyć z efektem w postaci oceny zaskarżonego działania administracji publicznej i skutkiem czyli wyeliminowaniem z porządku prawnego działań wadliwych w ocenie sądu. Pojawia się również pośredni cel funkcjonowania

[1521] T. Woś, Wstęp [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015, s. 15-16.
[1522] R. Suwaj, Judycjalizacja postępowania administracyjnego, Warszawa 2009, s. 56.
[1523] M. Zdyb, Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego, Lublin 1992, s. 13.
[1524] J. Zimmermann, Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego [w:] J. Góral (red.), R. Hauser (red.), J. Trzciński (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, Warszawa 2005, s. 491-492.

sądów administracyjnych, którym jest ochrona przyjętego katalogu wartości. Ochrona która może być realizowana z obiektywnego lub subiektywnego punktu widzenia, w obrębie sądownictwa administracyjnego splata się, gdyż sąd ma kontrolować i oceniać działanie administracji co wskazuje na konieczność uwzględnienia kryterium obiektywnego, podczas gdy z drugiej strony, zgodnie z zasadą skargowości sąd działa zawsze tylko na podstawie skargi, czyli zewnętrznego impulsu który pochodzi od podmiotu reprezentującego subiektywną ocenę działania lub braku działania organu administracji publicznej[1525].

Kontrola realizowana przez sądy administracyjne jest uznawana jako podstawowa instytucjonalna gwarancja respektowania zasady praworządności w funkcjonowaniu administracji publicznej, będąc przy tym częścią mieszanego modelu kontroli administracji, (funkcjonują także sądy powszechne)[1526]. Jak wynika z art. 7 Konstytucji RP organy administracji publicznej wszystkich szczebli w zakresie podejmowania i prowadzenia swojej działalności obowiązane są do respektowania zasady praworządności, zatem ich działania muszą bezwzględnie opierać się na obowiązujących powszechnie przepisach prawa i być podejmowanymi w granicach wyznaczonych przez te przepisy. Dlatego istotą kontroli realizowanej przez sądy administracyjne jest kontrolowanie przestrzegania prawa w działalności organów administracji publicznej, dotyczy to w zasadzie wszystkich form działania, zatem także działalności prawotwórczej polegającej na stanowieniu aktów prawa miejscowego, zakresu władztwa administracyjnego oraz ram działalności nadzorczej uprawnionych do tego organów administracji[1527]. Czynności kontrolne podejmowane są w sformalizowanym postępowaniu, opartym o element skargowości, zatem dla uruchomienia procedury kontrolnej wymagana jest skarga zainteresowanego podmiotu. Skarga stanowi swoisty impuls do działania dla sądu, który co istotne nie jest związany zarzutami i wnioskami zawartymi w skardze. W postępowaniu sąd obowiązany jest jedynie wziąć pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, które miały miejsce w rozpoznawanej sprawie[1528].

Ustawodawca w Konstytucji RP nie określił co należy rozumieć przez sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W doktrynie pod tym określeniem rozumie się „działalność

[1525] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 458.
[1526] B. Augustyńska, Kontrola sądowoadministracyjna w sprawach gospodarczych z zakresu koncesjonowanej ochrony osób i mienia – w orzecznictwie sądów administracyjnych [w:] A. Kisielewicz (red.), J.P.Tarno (red.) Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych, Warszawa 2013, s. 19.
[1527] R. Hauser, Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, ST 2015, nr 3, s. 36-37.
[1528] J.P.Tarno, Sądowa kontrola administracji publicznej, jej geneza i funkcje – pojęcia ogólne [w:] J.P.Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuć, M. Szewczyk, J. Wyporska, Sądowa kontrola administracji, Warszawa 2006, s. 25; R. Suwaj, Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego, SP 2009, nr 9, s. 200.

polegająca na rozwiązywaniu sytuacji spornych powstających na gruncie obowiązujących norm prawnych, przez podmiot niezaangażowany w spór, który rozstrzyga te sytuacje wykorzystując środki przymusu państwowego"[1529]. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest zatem działalnością polegającą na władczym rozstrzyganiu sporów co do istnienia lub treści stosunku prawnego, opartym na wyznaczonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego „granicach ingerencji" w istniejący spór[1530]. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne poprzez kontrolę działalności administracji publicznej polega przede wszystkim na rozstrzyganiu sporów co do legalności rozstrzygnięć administracyjnych, które zostały podjęte przez organ administracji, a dotyczących obowiązków i praw jednostki. Polega także na badaniu zgodności z ustawami, aktów normatywnych organów samorządu terytorialnego i organów terenowej administracji rządowej[1531]. Szczególnym wyrazem realizacji funkcji ochrony praworządności przez sądy administracyjne jest orzekanie w sprawach dotyczących zgodności z prawem aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej, a także orzekanie na podstawie skarg na akty nadzoru o ważności tych aktów, a pośrednio także o ważności samorządowych aktów prawa miejscowego.

W wykonywaniu funkcji kontrolnej sądownictwo administracyjne realizuje dwie podstawowe kompetencje, pierwszą jest kontrolna, polegająca na badaniu legalności prawnych form działania administracji, które objęte są podmiotem skargi, drugą są kompetencje sygnalizacyjne kompetencyjne, które dotyczą prawidłowego wykonywania administracji publicznej z punktu widzenia legalności oraz sprawności z jaką funkcjonuje aparat administracyjny[1532].

Zgodnie z treścią art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sądy administracyjne stanowią tylko jedną z kategorii sądów, które na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawują wymiar sprawiedliwości w drodze prawem określonego postępowania. Przywołując treść art. 1 § 1 p.u.s.a. sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, obejmuje ona nie tylko kontrolę stosowania prawa, lecz również

[1529] B. Naleziński, [w:] P. Sarnecki (red.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004, s. 336, M. Zubik, Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, PS 2005, nr 3, s. 7.
[1530] J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2015, s. 49.
[1531] B. Adamiak, Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sadownictwa administracyjnego [w:] J. Stelmasiak (red.), J. Niczyporuk (red.), S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 18, A. Wiktorowska, Pozycja prawa sądów administracyjnych [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Postepowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjnie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2007, s. 387.
[1532] J. Jendrośka, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Poznań-Wrocław 2001, s. 133.

kontrolę stanowienia prawa przez organy administracji publicznej[1533]. Przepis ten łącznie z art. 184 Konstytucji RP określa podstawową funkcję tych sądów, a także toczącego się przed nimi postępowania, odróżniając i uniezależniając pion sądownictwa administracyjnego od drugiego pionu czyli sądów powszechnych[1534]. Warto podkreślić także istotę art. 1 § 2 p.u.s.a., który określa podstawową zasadę sprawowania przez sądy administracyjne funkcji kontrolnej, zatem o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, kontrola działania administracji realizowana jest pod względem zgodności z prawem. Podstawową funkcją sądów administracyjnych jest zatem sprawowanie wymiaru sprawiedliwości dokonywane poprzez sądową kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej[1535], która obejmuje również kontrolę aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy wskazane w treści art. 94 Konstytucji RP[1536].

Sądową kontrola działania administracji charakteryzuje się ograniczonym, samoistnym i bezpośrednim charakterem, ponadto dokonywana jest w ramach sformalizowanego postępowania o charakterze procesowym, a także ma represyjny i prewencyjny charakter[1537].

Do zadań sądów administracyjnych należy ocena zgodności działania kontrolowanych podmiotów z obowiązującym prawem. Kontrola, która sprawowana jest przez sądy administracyjne ma ograniczony charakter, gdyż zajmuje się tylko jednym z aspektów działalności organów administracji publicznej[1538]. Ograniczony charakter sądowej kontroli wypływa przede wszystkim z przepisów wyznaczających zakres właściwości sądu administracyjnego, przepisów określających przesłanki dopuszczalności skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a także przepisów określających podmiotowe i przedmiotowe granice tego postępowania. Przyjmuje się, że zakres właściwości sądów administracyjnych został określony obecnie dość szeroko, ze względu na to, że kontrolą objęte

[1533] Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., I OSK 2102/10, LEX nr 1082693, Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., I OSK 1918/10, LEX nr 990208, A. Wilczyńska, Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia) [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), Z. Duniewska, M. Kasiński (red.), E. Olejniczak-Szałowska (red.), R. Michalska-Badziak (red.), P. Korzeniowski (red.), O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, Łódź 2017, s. 618.

[1534] R. Hauser, Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] J. Stelmasiak (red.), J. Niczyporuk (red.), S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 144.

[1535] T. Woś, Funkcje postępowania sądowoadministracyjnego [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015, s. 31.

[1536] J. Stelmasiak, Kontrola aktów prawa miejscowego sejmiku województwa w zakresie ochrony przyrody w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), Z. Duniewska, M. Kasiński (red.), E. Olejniczak-Szałowska (red.), R. Michalska-Badziak (red.), P. Korzeniowski (red.), O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, Łódź 2017, s. 529.

[1537] T. Woś, Funkcje postępowania sądowoadministracyjnego [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015, s. 32.

[1538] Z. Kmieciak, Polskie sądownictwo administracyjne na tle systemów europejskich [w:] Z. Kmieciak (red.), Polskie sądownictwo administracyjne, Warszawa 2006, s. 10.

zostały praktycznie wszystkie, z niewielkimi wyjątkami formy działania administracji publicznej czego wyrazem jest treść art. 3 § 2 p.p.s.a., podczas gdy sposób określenia legitymacji skargowej, czyli uprawnienia do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego w niektórych sytuacjach doprowadza faktycznie do ograniczenia zakresu sądowej kontroli legalności działania administracji publicznej.

Samoistny charakter sądowej kontroli administracji wyraża się w tym, że stanowi ona wyłączny przedmiot działalności sądów administracyjnych, w czym wyczerpuje się sens prawnej ochrony udzielanej przez sądy określonym podmiotowym[1539]. Postępowanie sądowoadministracyjne jest odrębnym od postępowania toczącego się przed organem administracji publicznej, zatem kontrola dokonywania przez sądy administracyjne nie jest kontynuacją postępowania z k.p.a., nie jest także kontynuacją postępowania nadzorczego, jest ona jedynie jednym z elementów kontroli w ogóle działania administracji publicznej[1540], do tego elementem szczególnym poprzez możliwość realizowania tej kontroli jedynie przy uwzględnieniu kryterium legalności (art. 1 § 2 p.u.s.a.).

Sądowa kontrola legalności działania administracji odbywa się przy zastosowaniu sformalizowanego postępowania sądowego, którego przebieg określił ustawodawca w treści przepisów ustawy p.p.s.a., opierającego się o regułę kontradyktoryjności (skargowości), zasadę równouprawnienia stron toczącego się postępowania, a także zasadę dwuinstancyjności. Wszystko to przy zapewnieniu bezstronnego (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 p.u.s.a.), obiektywnego, a przy tym w pełni fachowego rozpoznania przedmiotowej sprawy sądowoadministracyjnej[1541], z uwzględnieniem jedynego kryterium kontroli jakim jest badanie zgodności zaskarżanego aktu czy też czynności z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym. Sądowa kontrola legalności działania administracji zmierza do realizacji jej podstawowego celu, jakim jest wyeliminowanie z porządku prawnego, aktów oraz czynności organów administracji publicznej niezgodnych z prawem i tym samym przywrócenie stanu zgodnego z prawem, nie zaś zastępowanie administracji w jej działalności[1542]. Represyjność

[1539] T. Woś, Funkcje postępowania sądowoadministracyjnego [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015, s. 33.
[1540] Klasyczny podział kontroli działania administracji obejmuje podział na kontrolę zewnętrzną, w ramach której obok parlamentarnej, państwowej, obywatelskiej wyróżnia się także kontrolę sądową, a w jej ramach kontrolę sądowoadministracyjną, oraz 2) kontrolę wewnętrzną, szerzej J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2006.
[1541] Szczególny tryb powoływania sędziów sądów administracyjnych, a także szczególne wymogi stawiane przed kandydatami na stanowisko sędziego – art. 5-7 p.u.s.a.
[1542] A. Wilczyńska, Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia) [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), Z. Duniewska, M. Kasiński (red.), E. Olejniczak-Szałowska (red.), R. Michalska-Badziak (red.), P. Korzeniowski (red.), O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, Łódź 2017, s. 619-620.

sądowej kontroli jest ważna zarówno ze strony podmiotu skarżącego, który poprzez ochronę swoich praw dąży do wyeliminowania niezgodnego z prawem aktu lub czynności organu administracji publicznej, lecz jest nie mniej ważna po stronie samej administracji, której organom tym bardziej powinno zależeć na tym samym. Legalność działania administracji stanowi bowiem ważny element stopnia społecznej akceptacji. Im większa pewność w społeczeństwie co do legalności działań administracji tym zapewne wyższy stopnień akceptacji i zrozumienia dla wszelkich działań podejmowanych przez państwo za pośrednictwem organów administracji publicznej.

Kontrola realizowana przez sądy administracyjne ma również oddziaływanie ze wszech miar prewencyjne. Sama świadomość istnienia, funkcjonowania sądowej kontroli legalności działania administracji, wyposażenie sędziów w możliwości represyjnego odziaływania, ujawnianie, upublicznianie faktów nielegalnego działania administracji, jawność orzeczeń sądowych uwypuklających te negatywne zjawiska, wpływa również na samą administrację, oddziaływując zapobiegawczo na możliwe naruszanie prawa przez organy administracji w przyszłości. Działalność sądów administracyjnych wpływa także na ujednolicenie wykładni a także stosowania norm prawa administracyjnego przez organy administracji publicznej, jest podstawą instytucjonalnej gwarancji praworządności w sferze funkcjonowania administracji, stanowiąc nieodzowny element gwarantujący realizację konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP[1543].

Przedmiotem kontroli legalności jest przestrzeganie prawa przez organy wykonujące administrację publiczną, czyli ochrona prawa przedmiotowego, a efektem tej kontroli jest zastosowanie przez sąd środków prawnych dopuszczonych przez prawo m.in. stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, uchylenia aktu nadzoru. Bardzo często jednak ochrona prawa przedmiotowego łączy się z ochroną prawa podmiotowego jednostki, które to prawo zostało naruszone poprzez niezgodne z prawem działanie organu administracji publicznej. Ochrona praw podmiotowych stanowiła istotny element warunkujący powołanie do życia sądowej kontroli legalności działania administracji publicznej[1544].

Funkcja sądowoadministracyjnej kontroli działania administracji publicznej ścisłe wiąże się z problematyką ochrony samodzielności j.s.t. Samodzielność jednostek samorządowych jest podstawowym standardem współczesnego europejskiego modelu

[1543] T. Woś, Funkcje postępowania sądowoadministracyjnego [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015, s. 34.
[1544] Tamże, s. 32.

samorządu lokalnego, wyrażonym w treści art. 4 ust. 2 i art. 6 EKSL[1545]. W jej prawnym aspekcie oznacza zabezpieczenie prawa społeczności lokalnych do rozstrzygania zasadniczej i konkretnej części spraw publicznych, których efektem powinno być zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej[1546]. Funkcjonująca obecnie koncepcja samorządu terytorialnego opiera się na założeniu, że podstawową instytucją zabezpieczającą samodzielność j.s.t. jest kontrola legalności działania wykonywania nadzoru nad samorządem jako władczej ingerencji państwa w samodzielność samorządu terytorialnego[1547]. Samodzielności nie można jednak utożsamiać z autonomią, na przeszkodzie w państwie jednolitym jakim jest RP stoi „brak możliwości decentralizowania w państwie jednolitym władzy stricte ustawodawczej"[1548].

Sądowa ochrona samodzielności j.s.t. polega na określonej działalności podejmowanej przez organy ochrony prawnej zaliczane do tzw. organów rozstrzygających, a konkretnie organów sądowych, pośród których szczególną rolę i pozycję zajmują sądy administracyjne, które powołane są do realizowania kontroli legalności funkcjonowania administracji publicznej[1549]. Zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządowych wyrażona przez ustawodawcę w treści art. 165 ust. 2 Konstytucji RP jest często zestawiana, a także porównywana do innej zasady konstytucyjnej zawartej w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującej prawa do sądu, chociaż TK w wyroku z dnia 29 października 2009 r., K 32/08[1550], stwierdził że ochrona samodzielności j.s.t. wyrażona w treści art. 165 ust. 2 nie powinna być utożsamiana z prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, albowiem prawo do sądu jest środkiem do ochrony konstytucyjnych praw oraz wolności jednostki, natomiast sądowa ochrona samodzielności ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie zadań publicznych. Każdy bowiem ma konstytucyjne prawo do sprawiedliwego jak również jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. Dodatkowo prawo to jest dopełnione zakazem

[1545] A. Błaś, Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego [w:] E. Ura (red.), Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Rzeszów 2005, s. 18, R.P. Krawczyk, Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia pod red. R.P.Krawczyka i A. Borowicza, Łódź 2016, s. 43.
[1546] M. Kotulski, Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego [w:] M. Stec (red.), M. Mączyński (red.), Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011, s. 156.
[1547] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczych [w:] M. Stec (red.), M. Mączyński (red.), Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011, s. 206, J. Jagoda, Prawne środki ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego [w:] J. Boć (red.), A. Chajbowicz (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Kolonia Limited 2009, s. 534 -535.
[1548] D. Dąbek, J. Zimmermann, Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym [w:] P. Sarnecki (red.), Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005, s. 9.
[1549] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 133.
[1550] OTK-A 2009, nr 9, poz. 139.

wyłączenia drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Ustawa bowiem nie może zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw[1551]. Prawo do sądu jest zatem gwarancją ładu prawnego oraz przestrzegania prawa przez wszystkich[1552], powinno zatem przysługiwać również takim podmiotom jak j.s.t. i ich związki, a wzmocnieniem tego prawa jest sformułowanie odrębnej zasady konstytucyjnej wyrażonej w treści art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, dzięki której j.s.t. mogą korzystać z prawa do sądu na podstawie przepisu konstytucyjnego gwarantującego sądową ochronę samodzielności j.s.t.[1553].

Art.15 Konstytucji RP stanowi, że wykonywanie władzy odbywa się poprzez jej decentralizację, której istotą jest nie tylko przekazanie zadań do realizacji podmiotom niższego szczebla, w tym przypadku j.s.t. i ich związkom, lecz również wyposażenie tych podmiotów w kompetencje do samodzielnego, niezależnego od państwa realizowania przyznanych zadań publicznych. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej poprzez realizację przyznanych przez państwo zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, których realizacja zaspokaja zbiorowe potrzeby danej społeczności lokalnej. Celem skutecznego, efektywnego wykonywania zadań przez j.s.t., ustawodawca zdecydował o wyposażeniu tych jednostek w przymiot samodzielności, która jest konstytucyjne, (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), a także ustawowo (art. 2 ust. 3 u.s.g, art. 2 ust. 3 u.s.p., art. 6 ust. 3 u.s.w.), chronionym „dobrem" każdej jednostki samorządowej[1554].

W procesie decentralizacji władzy publicznej państwo przekazało j.s.t. istotną część zadań publicznych wraz z kompetencjami do samodzielnego wykonywania przyznanych zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Organy j.s.t., tak jak wszystkie inne organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa co stanowi art. 7 Konstytucji RP, wszystkie akty prawne oraz czynności podejmowane przez organy j.s.t. muszą być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami zdecentralizowanymi, samodzielnymi, samorządnymi w swoich działaniach, lecz

[1551] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 127.
[1552] Wyrok TK z dnia 7 stycznia 1992 r,, K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.
[1553] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 129, także: L. Kiermaszek, R. Mikosz, Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ZNSA 2005, nr 2-3, s. 24, S. Prutis, Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądowym [w:] J. Góral (red.), R. Hauser (red.), J. Trzciński (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, Warszawa 2005, s. 359.
[1554] R. Hauser, Nadzór nad legalnością działalności samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), Z. Duniewska, M. Kasiński (red.), E. Olejniczak-Szałowska (red.), R. Michalska-Badziak (red.), P. Korzeniowski (red.), O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, Łódź 2017, s. 204.

w granicach obowiązującego powszechnie porządku prawnego, zatem nie są one podmiotami autonomicznymi, suwerennymi poza państwowym porządkiem prawnym[1555].

Samodzielność j.s.t. nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego, z tego też względu państwo decyduje się na poddanie działalności j.s.t. nadzorowi, w celu zapewnienia jednolitości i jednorodności swoich struktur wewnętrznych, a także zgodności z prawem powszechnie obowiązującym wszelkich aktów prawnych stanowionych przez organów j.s.t. Granice samodzielności j.s.t. wyznacza obowiązujące prawo, w tym sensie, że działania samorządu sprzeczne z prawem nie są chronione[1556]. Sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym należy uznać za prawną ingerencję w przyznaną samodzielność strukturom samorządowym, dzięki której dochodzi jednak do wyraźnego wskazania granic tej samodzielności. Instytucja nadzoru wyznaczając granice samodzielności jest także swoistą gwarancją nienaruszalności jej granic. Konstytucja oraz ustrojowe ustawy samorządowe wskazują organy nadzoru, sytuacje w których mogą one podejmować swoje działania względem działalności j.s.t. Żaden inny organ i w żadnej innej sytuacji nie ma prawa ingerować w samodzielność j.s.t. Dla ochrony tej samodzielności przed nieuprawnionymi jej naruszeniami ze strony organów nadzoru, państwo decyduje się oddać te sprawy pod osąd niezawisłych sądów administracyjnych.

Samodzielność w sferze prawa prywatnego uprawnia j.s.t. do występowania na drogę sądową przed sądami powszechnymi w celu ochrony swoich interesów, podczas gdy w sferze stosunków o charakterze publicznoprawnym ochrona samodzielności odbywa się w drodze postępowania przed sądami administracyjnymi. Działalność sądów administracyjnych związana jest z czuwaniem nad przestrzeganiem nienaruszalności granic samodzielności j.s.t.. Rozstrzygnięcia organów nadzoru, które naruszają w jakikolwiek sposób podstawy funkcjonowania j.s.t. mogą podlegać zaskarżeniu do wojewódzkich sądów administracyjnych[1557]. Należy podzielić podgląd A. Wiktorowskiej, że sąd administracyjny pełni funkcję podstawowego gwaranta zabezpieczającego nienaruszalność samodzielności.[1558] Wyrazem ochrony sprawowanej przez sąd jest prawna możliwość zaskarżenia przez j.s.t. rozstrzygnięć nadzorczych niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Zarzut niezgodności obejmuje w tym przypadku sytuację w której prawo nie przewiduje ingerencji (np. rozstrzygnięcia nadzorcze podjęte bez podstawy prawnej) oraz sytuację gdy

[1555]A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy…., s. 210-211.
[1556] J.P.Tarno, Sądowa kontrola administracji publicznej, jej geneza i funkcje – pojęcia ogólne [w:] J.P.Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuć, M. Szewczyk, J. Wyporska, Sądowa kontrola administracji, Warszawa 2006, s. 29.
[1557] M. Zdyb, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem …, s. 113-115.
[1558] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy…., s. 231.

prawo co prawda dopuszcza ingerencję nadzorczą, ale podjęto ją z naruszeniem obowiązującego prawa.

Przedmiotem kontroli sądowej są akty nadzoru, w tym także rozstrzygnięcia nadzorcze organów sprawujących nadzór nad działalnością j.s.t., Prezesa Rady Ministrów, wojewody, regionalnej izby obrachunkowej, czyli organów wymienionych przez ustawodawcę w treści art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, lecz również w art. 86 ust. 1 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust.1 u.s.w., uznając iż taka ochrona sądowa nie przysługuje wobec działań nadzorczych Sejmu RP[1559]. Rozwiązanie to wypływa nie tylko z art. 2 § 3 pkt 7 p.p.s.a. ale wynika również z art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w. których treść uprawnia j.s.t. do zaskarżania jej zdaniem niezgodnych z prawem rozstrzygnięć podjętych względem niej przez organy nadzoru. Rozpatrując skargę sąd rozstrzyga zaistniały spór między organem nadzoru (który wydał zaskarżane rozstrzygnięcie), a daną j.s.t.[1560]. Spór ten powstaje na tle rozbieżności co do zgodności z prawem konkretnej uchwały (zarządzenia) organu j.s.t. zakwestionowanej przez organ nadzoru w jego rozstrzygnięciem nadzorczym. W ramach rozstrzygnięcia całej sprawy sąd administracyjny dokonuje w zakresie swojego rozpoznania kontroli działalności organu nadzoru, którego rozstrzygnięcie jest kwestionowane, a pośrednio sprawdza również poprawność stanowienia prawa organy j.s.t.[1561].

Funkcja ochrony samodzielności j.s.t. to nie tylko zaskarżenie aktów nadzoru do sądów administracyjnych, jako wyraz ochrony o charakterze publicznoprawnym, to również zgodnie z treścią art. 3 i 4 p.p.s.a. rozstrzyganie przez sądy również sporów o właściwość między organami samorządu terytorialnego, a terenowymi organami administracji rządowej, udzielanie odpowiedzi na pytania prawne przedstawione przez samorządowe kolegium odwoławcze, rozpatrywanie również skarg na uchwały (zarządzenia) organów samorządu stanowiących mające postać aktów prawa miejscowego[1562]. Podmiot (jednostka) ma prawo do ochrony swoich interesów przed sądem, tak jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zaskarżania ich zdaniem niezgodnych z prawem rozstrzygnięć nadzorczych, chroniąc tym samym przyznaną im konstytucyjne samodzielność. Warto podkreślić, że brak prawa do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych mógłby doprowadzić do sytuacji, w których organy nadzoru mogłyby podejmować rozstrzygnięcia nie bojąc się żadnych negatywnych konsekwencji ich

[1559] P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu …., s. 51; T. Rabska, Sądowa ochrona samodzielności gminy, ST 1991, nr 1-2, s. 47, J. Zimmermann, Elementy procesowe nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, nr 10, s. 44.
[1560] D. Kurzyna-Chmiel, Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003, s. 141.
[1561] T. Woś, Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe, PiP 1993, z. 7, s. 42.
[1562] Z. Leoński, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, s. 210-211.

podjęcia. Możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego gwarantuje zatem, że w obrocie prawnym nie będą funkcjonować rozstrzygnięcia nadzorcze sprzeczne z prawem. Każde zaskarżone rozstrzygnięcie jest sprawdzane przez niezawisły sąd administracyjny, który uwzględniając skargę na akt nadzoru doprowadzając do jego uchylenia ze skutkiem *ex nunc*.

9.3. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej do wojewódzkiego sądu administracyjnego

9.3.1. Istota skargi do sądu administracyjnego

Wśród środków nadzoru wymienionych w ustrojowych ustawach samorządowych podstawową i najważniejszą formą jest przewidziana w art. 91 ust. 1 u.s.g., w art. 79 ust. 1 u.s.p. i w art. 82 ust. 1 u.s.w. możliwość stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. Orzeczenie to przyjmuje formę rozstrzygnięcia nadzorczego na mocy art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p., art. 82 ust. 4 u.s.w.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu wydanego przez organ jednostki samorządowej jest szczególnym rodzajem postępowania jurysdykcyjnego i jako takie wykazuje szereg odmienności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego. Podstawowym elementem różniącym oba procesy jest jednoinstancyjność postępowania nadzorczego, lecz należy pamiętać że wraz z wprowadzeniem instytucji nadzoru ustawodawca wprowadził zasadę sądowej ochrony samodzielności j.s.t., kompetencje w tym zakresie powierzając sądom administracyjnym[1563]. Zdaniem J. Zimmermanna różnorodne zadania sądów związane z rozstrzyganiem w sprawach jednostek samorządowych stały się „swoistym przedłużeniem nadzoru nad samorządem"[1564]. Zaś podstawową formą ochrony samodzielności j.s.t. jest przyznanie im prawa do wniesienia skargi na rozstrzygniecie nadzorcze do sądu administracyjnego na podstawie art. 98 ust 1 u.s.g., art. 85 ust 1 u.s.p. oraz art. 86 ust 1 u.s.w.

Warto zaznaczyć, że ustalenie źródeł prawa w zakresie skargi j.s.t. na rozstrzygnięcie nadzorcze wymaga sięgnięcia do kilku aktów prawnych, przede wszystkim do ustawy p.p.s.a. oraz ustrojowych ustaw samorządowych które w tym zakresie stanowią *lex specialis*

[1563] E. Żelasko-Makowska, Skarga organów jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygniecie nadzorcze – wybrane aspekty procesowe, [w:] B. Dolnicki (red.), J. P. Tarno (red.), Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, Warszawa 2012, s. 435.
[1564] J. Zimmermann, Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, z. 10, s. 44.

w stosunku do ustawy sądowoadministracyjnej[1565]. Tego rodzaju sytuacja w praktyce stwarza wiele wątpliwości spowodowanych brakiem spójności rozwiązań przewidzianych w ustawach szczególnych z normami prawnymi o charakterze generalnym wynikającymi z p.p.s.a. Słusznie zauważa T. Woś że same przepisy art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p. i art. 86 u.s.w. zawierające w zasadzie podstawowe postanowienia dla określenia konstrukcji skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze są dalekie „od spełnienia wymogów zupełności regulacji oraz jej jasności i jednoznaczności"[1566].

Instytucja skargi do sądu na rozstrzygnięcie nadzorcze ma na celu ochronę adresatów działalności samorządowej przed skutkami wykorzystywania przez j.s.t. swojej samodzielności poza granice które wyznaczają przepisy prawa. W związku z czym skarga regulowana przez wskazane przepisy często określana jest jako środek zapewniający ochronę samodzielności j.s.t. w ujęciu negatywnym[1567]. Istota samodzielności prawnej j.s.t. to możliwość swobodnego działania, ale zawsze w granicach które określa prawo.

Sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym należy uznać za prawną ingerencję w przyznaną samodzielność strukturom samorządowym, dzięki której dochodzi jednak do wyraźnego wskazania granic tej samodzielności. Samodzielność w języku potocznym utożsamiana jest z nieuleganiem niczyim wpływom, niepodleganie niczyjej władzy i obchodzeniem się bez pomocy ze strony innych. Analizując termin „samodzielność" w kategoriach prawnych przez „samodzielność" rozumieć należy swobodę, niezależność działania podmiotu obdarzonego tą wartością. Samodzielność j.s.t. to wolność od arbitralnej ingerencji zewnętrznej, dlatego powinna obejmować wszelkie dziedziny działalności. Podlega ochronie, która uwzględniać jednak musi konstytucyjnie chronione prawa a także interesy obywateli[1568]. Granice samodzielności j.s.t. ustawodawca określona w treści Konstytucji oraz w ustrojowych ustawach samorządowych. Należy również pamiętać o EKSL, której przepisy stanowią, że naruszenie granic samodzielności gminy oznacza konstytucyjnie zagwarantowane prawo zwrócenia się przez tę gminę do sądu celem ochrony naruszonych jej praw.

Instytucja nadzoru wyznaczając granice samodzielności j.s.t. i ich związków jest moim zdaniem także swoistą gwarancją nienaruszalności granic poszczególnych jednostek samorządowych. Konstytucja oraz ustawy samorządowe wskazują organy nadzoru, sytuacje

[1565] Postanowienie NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., II OSK 343/06, CBOSA.
[1566] T. Woś, Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego- aspekty procesowe, PiP 1993, z. 7, s. 42.
[1567] R. Suwała, Glosa do wyroku SN z dnia 9 września 1993r., III ARN 42/93, ST 1994, nr 4, s. 71; B. Adamiak, J. Borkowski, Instytucje sadowej ochrony samodzielności gminy, ST 1991, nr 1-2, s. 40; B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2016, s. 513.
[1568] Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139.

w których mogą one podejmować swoje działania względem j.s.t.. Tym samym w żadnej innej sytuacji i od żadnego innego organu j.s.t. nie mają prawa spodziewać się ingerencji w ich samodzielność. Samodzielność nie ma charakteru absolutnego, dzięki nadzorowi państwo zapewnia jednolitość swoich wewnętrznych struktur i zgodność z prawem powszechnym wszelkich aktów prawnych organów j.s.t. Dla ochrony samodzielności przed nieuprawnionymi jej naruszeniami państwo oddaje te sprawy pod osąd niezawisłych sądów administracyjnych.

Zgodnie z treścią art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 3 u.s.g.[1569], art. 2 ust. 3 u.s.p.[1570] i art. 6 ust. 3 u.s.w.[1571], państwo wyposaża j.s.t. w samodzielność, która jest „dobrem" podlegającym ochronie przez sądy administracyjne. Dzięki przyznaniu samodzielności prawnej j.s.t. są adresatami norm prawnych kształtujących je jako odrębne podmioty praw w strukturze organizacyjnej państwa. Zatem samodzielność jest wartością nie tylko ustawową, ale również konstytucyjną. Podmiotami powołanymi do ochrony samodzielności przed próbami jej naruszania są sądy administracyjne.

Ściśle z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p. i art. 6 ust. 3 u.s.w. wiąże się art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w. ochrona sądowa j.s.t. realizowana jest w sferze prawa prywatnego, gdzie dysponuje ona legitymacją do wystąpienia na drogę sądową przed każdym sądem powszechnym na zasadach obowiązujących osoby prawne oraz w sferze prawa publicznego, do której odnosi się art. 98 u.s.g. art. 85 u.s.p., art. art. 86 u.s.w.

Prawna ochrona samodzielności j.s.t. obejmuje dwie sfery jej aktywności: publicznoprawną oraz prywatnoprawną. Samodzielność w sferze prawa prywatnego uprawnia gminę do występowania na drogę sądową przed sądami powszechnymi w celu ochrony swoich interesów. Tym samym gmina występuje przed sądem na ogólnych zasadach jakie obowiązują innych uczestników. Gmina może pozywać, być pozywana, jak również może być uczestnikiem postępowania cywilnego. Roszczenia cywilnoprawne związane z nabywaniem mienia komunalnego są poddane regulacjom prawa cywilnego i dochodzone mogą być w systemie procesu cywilnego przed sądami powszechnymi.

W sferze stosunków o charakterze publicznoprawnym ochrona samodzielności odbywać się będzie w drodze postępowania przed sądami administracyjnymi. Przed tymi sądami rozpatrywane są sprawy w kwestii przekroczenia wyznaczonych prawem granic

[1569] A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1195.
[1570] D. Dąbek [w:] P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa 2005, s. 42.
[1571] J. Jagoda [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, s. 70-73.

sprawowania nadzoru nad działalnością j.s.t. Podstawę stanowić będzie art. 98 u.s.g. art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w. zapewniający j.s.t. prawo zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych naruszających przyznane prawo do samodzielnego i samorządnego zajmowania się „swoimi sprawami".

Wzajemne powiazania struktur administracji publicznej na które składać się będzie również zakres nadzoru nad działalnością j.s.t. oraz jego kryteria, wyznaczają obszar samodzielności przyznanej tym związkom publicznoprawnym. W wypadkach naruszenia ich samodzielności j.s.t. muszą mieć zagwarantowane publiczne prawo podmiotowe w postaci prawa skarżenia do sądu administracyjnego niezgodnej z prawem (w ocenie j.s.t.) ingerencji organu nadzoru. Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady samodzielności j.s.t. oraz ich sądowej ochrony[1572].

Podzielić należy pogląd C. Kocińskiego, że przedmiotem stosunku prawnego - stosunku nadzorczego są prawa i obowiązki jego podmiotów określone ze względu na konieczność ochrony dóbr publicznych, tym samym w zakresie instytucji nadzoru wolą ustawodawcy jest ochrona dóbr, przez co różne podmioty stają się dopiero adresatami wskazanych w normie praw i obowiązków. Ustawodawca zdecydował się na ochronę określonego dobra nie ze względu na interes indywidualny, ale dlatego że jest to pożądane z przyczyn społecznych dotyczących wspólnoty samorządowej[1573].

Podmiotem stosunku nadzorczego od strony czynnej będzie organ nadzoru, umocowany prawnie do ustalenia w sposób władczy, wiążący oraz jednostronny praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego. Przy czym podmiot nadzorowany winien legitymizować się osobowością prawa administracyjnego, wyznaczoną istnieniem interesu wyodrębnionego oraz chronionego przez prawo i w tym zakresie działał on będzie przez ustawowo umocowane do tego organy. Osobowość publicznoprawną bowiem posiadają wyłącznie te podmioty którym ustawa przypisuje możność bycia podmiotem praw i obowiązków publicznych oraz ich nabywania. Podkreślić należy, że o uznaniu za podmiot praw oraz obowiązków administracyjnoprawnych każdorazowo decyduje materialna bądź ustrojowa norma prawna, która stanowi podstawę stosunku prawnego[1574]. Przedmiotem stosunku prawnego będą natomiast prawa i obowiązki jego uczestników wynikające z materialnych lub ustrojowych

[1572] M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, Warszawa 2014, s. 7-8.
[1573]C. Kociński, Nadzór wojewody nad porozumieniami zawieranymi miedzy jednostkami samorządu terytorialnego, Zeszyty naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Służb Publicznych Asesor 2005, nr 1, s. 64-65.
[1574] Z. Duniewska, Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnocywilna, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 71.

norm prawa, które wyznaczają treść stosunku prawnego. Prawa i obowiązki podmiotów stosunku administracyjnoprawnego są pochodną dóbr prawnie chronionych (indywidualnych i publicznych)[1575]. Dobra indywidualne to dobra z których korzystanie leży w interesie jednostki i z których poszanowanie przez innych oraz podjęcie działań rodzących stosunki prawne nadzoru może dochodzić jednostka. Natomiast przez dobra publiczne należy rozumieć prawnie określoną samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych oraz kompetencje, których realizacja z woli ustawodawcy leży w interesie grupy społecznej, dlatego też poszanowania i ich nienaruszalności skutecznie domagać się może każdy podmiot za którym stoi autorytet państwa[1576]. Ustalenie praw i obowiązków stosunku nadzorczego stanowić będzie swoisty punkt wyjścia legitymacji do złożenia skargi na rozstrzygniecie nadzorcze.

W stosunku nadzorczym dobrem prawnie chronionym będzie kompetencja j.s.t. przyznana jej w celu wykonywania funkcji administracji publicznej. Zdaniem T. Rabskiej ochrona samodzielności j.s.t. ze względu na jej przedmiot obejmuje jej ustrój, przyznane w ustawie ustrojowej kompetencje, uprawnienia do nabywania mienia komunalnego[1577].

W ramach stosunku nadzorczego nie dochodzi do autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków wspólnoty samorządowej. Organ nadzoru nie kształtuje uprawnień owej wspólnoty, uważam że stosunek nadzorczy uznać należy za szczególny stosunek prawny ze względu na relację która zachodzi pomiędzy podmiotami tego stosunku (z jednej strony będzie to zawsze organ nadzoru, z drugiej j.s.t.). Relacja ma charakter ustrojowy, przez co stosunek nadzorczy jest stosunkiem ustrojowym który jest oparty na ingerencji w wykonywanie kompetencji przez j.s.t. Podkreślić należy, że stosunek nadzorczy nie ma bezpośredniego przeniesienia na kształtowanie się uprawnień bądź obowiązków jednostek, dlatego też stawiamy go w nieco innej roli aniżeli stosunek administracyjnoprawny. Podzielam pogląd M. Prusa, że podstawową rolę tego rodzaju stosunku jest zbadanie oraz zapewnienie legalności działania j.s.t. tym samym od strony podmiotowej, w stosunku nadzorczym nie może być innych podmiotów niż organ nadzoru z jednej strony i nadzorowane j.s.t. z drugiej strony.

Postępowanie sądowoadministracyjne podobnie jak innego rodzaju sporne postępowania sądowe oparte są na bezwzględnej zasadzie skargowości. Oznacza to, że kontrola sądowa zainicjowana być może na podstawie swoistego impulsu zewnętrznego, czyli środka prawnego – w tym przypadku skargi, pochodzącego od legitymowanego podmiotu[1578]. Istnienie

[1575] M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, Warszawa 2014, s. 2.
[1576] M. Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1995, s. 59-60.
[1577] T. Rabska, Sądowa ochrona samodzielności gminy, ST 1991, nr 1-2, s. 49.
[1578] M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze….. , s. 78.

po stronie wnoszącego skargę legitymacji do skutecznego wystąpienia na drogę sądowoadministracyjną jest warunkiem rozpoznania sprawy przez sąd.

W odniesieniu do instytucji nadzoru przedmiotem kontroli sądów administracyjnych są rozstrzygnięcia organów nadzoru kierowane do nadzorowanej j.s.t. Działania nadzorcze mogą być bowiem przez j.s.t. kwestionowane w formie skargi do sądu administracyjnego. Regułę tę sformułowano *explicite* w przepisie art. 3 § 2 pkt. 7 p.p.s.a. który stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, a także w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych (art. 98 ust.1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p, art. 86 ust. 1 u.s.w, które stanowią że zaskarżeniu do sądu podlegają rozstrzygnięcia organu nadzoru[1579].

Zaskarżenie rozstrzygnięć nadzorczych oparte być musi na konstrukcji ochrony interesu publicznego. Tym samym o tym, czy konkretny podmiot prawa posiada uprawnienie do zaskarżenia aktu czy też czynności organu administracji publicznej decyduje przepis prawa wyznaczający stosunek prawny będący podstawą tego aktu bądź czynności. Zatem mogą być to przepisy prawa administracyjnego materialnego, ustrojowego oraz procesowego. W tym zakresie sąd administracyjny ustalić musi występowanie związku między przepisami prawa, a zaskarżonym działaniem, bezczynnością albo przewlekłością prowadzonego postępowania przez organ wykonujący administrację publiczną. Związek ów musi mieć charakter bezpośredni w tym znaczeniu, że zaskarżone działanie, bezczynność bądź przewlekłość postępowania dotyczy konkretyzacji uprawnienia czy też obowiązku wnoszącego skargę[1580]. Przy czym ustalenia odnieść należy do ochrony interesu prawnego wywodzonego z normy prawa materialnego. Bezpośredni związek pomiędzy przedmiotem zaskarżenia a sytuacją prawną skarżącego przejawia się w tym, że zaskarżone zachowanie organu nadzoru dotyczy oceny legalności sposobu wykonania kompetencji administracyjnoprawnych przez nadzorowany podmiot czyli j.s.t.. W tym momencie podkreślić należy, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie ma przecież charakteru merytorycznego, bowiem nie kształtuje praw i obowiązków j.s.t.[1581]. podzielić należy pogląd M. Prusa, że organ nadzoru nie posiada kompetencji do autorytarnego konkretyzowania praw i obowiązków członka wspólnoty samorządowej w ramach kształtowania materialnego stosunku prawnego[1582]. Posiada on

[1579] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 165-166.
[1580] B. Adamiak, J. Borkowski, Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, Warszawa 2015, s. 57.
[1581] I. Skrzydło – Niżnik, Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego, Kraków 2007, s. 592.
[1582] M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze…, s. 85.

bowiem kompetencje kasatoryjne, gdyż rozstrzyga na płaszczyźnie ustrojowego stosunku nadzorczego, znosząc niezgodne z prawem działania organów j.s.t. Oznacza to, że w przypadku stosunku nadzorczego interes prawny wynikać będzie z ustrojowych norm kompetencyjnych.

Stronami ustrojowego stosunku nadzorczego będzie zatem z jednej strony jednostka samorządowa, z drugiej organ nadzoru. W konsekwencji czego, wyłącznie wspólnota samorządowa (jednostka) jest podmiotem uprawnionym (posiada ustrojowy interes prawny) do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Ustalając przedmiotowy zakres skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, zaznaczyć należy że nie chodzi tu o samo prawo do sądu. Bowiem regulacje procesowe w tym zakresie są ukierunkowane specyfiką stosunku nadzorczego oraz konstrukcją prawną rozstrzygnięć nadzorczych. Mając na uwadze, że stosunek nadzorczy jest podmiotowo ograniczonym układem (z jednej strony organ nadzoru z drugiej j.s.t.) zależności ustrojowych jak również to, że rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy wyłącznie legalności uchwałodawczej działalności samorządowej bądź obsady personalnej organów samorządowych, nie sposób przyjąć, iż skargę na tego rodzaju akty nadzoru może skutecznie złożyć każdy mieszkaniec, niezależnie od treści stosunku nadzorczego. Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi zatem zawsze będzie jednostka samorządowa.

Precyzyjne określenie przedmiotu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wymaga ustalenia katalogu rozstrzygnięć nadzorczych podlegających zaskarżeniu do sądów administracyjnych. Bowiem nie każde z wydawanych przez organ nadzoru rozstrzygnięć podlega zaskarżeniu do sądu.

Dla potrzeb ustalenia przedmiotu zaskarżenia do sądu administracyjnego pomocnym okazuje się stosowany w doktrynie podział środków nadzoru na środki skierowane przeciwko aktom j.s.t. (uchwałom i zarządzeniom) oraz na środki przeciwko organom j.s.t. (rozwiązujące lub zawieszające)[1583]. Stosując kryterium celu na który są skierowane akty nadzoru wyróżnić można środki skierowane na skutki działania (*ad meritum*) i skierowane na podmiot działania (ad personam)[1584].

Przepisy normujące prawo skargi do sądu administracyjnego stanowią, że rozstrzygnięcia organu nadzoru odnoszące się do j.s.t. niezgodne z prawem podlega zaskarżeniu do sądu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia (art. 98 ust. 1-2 i art. 99 ust. 1a u.s.g., art. 79 ust. 1 i art. 90 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.). Zakres

[1583] B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice…, s. 117 i n.
[1584] J. Korczak, Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych wobec środków nadzoru ad personam, [w:] E. Ura (red.), Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001, s. 189.

przedmiotowy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze odpowiadać musi granicom dopuszczalności ingerencji nadzorczej. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP nadzorem objęta jest działalność j.s.t. bez żadnych kwalifikujących ją przymiotów, oznacza to że wszelka działalność j.s.t. podlega nadzorowi. Przy czym należy pamiętać, że ustawodawca precyzując zakres działalności samorządowej objętej nadzorem w art. 102 u.s.g., 89 u.s.p., oraz art. 88 u.s.w. wyłącza jego działanie wobec „decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej", które wydają organy samorządowe lub samorządowe kolegia odwoławcze. Nasuwa się wniosek, że zakres przedmiotowy nadzoru nad działalnością j.s.t. i ich związków obejmuje całokształt działań j.s.t. z wyłączeniem orzecznictwa administracyjnego w sprawach indywidualnych (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p., art. 88 u.s.w.).

Należy podkreślić, że rio nie ma kompetencji do stosowania środków nadzoru *ad personam*, które ustawodawca przewidział jedynie Prezesowi Rady Ministrów. Omawiając zakres zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego należy również pominąć instytucji zarządzenia zastępczego[1585], charakteryzującego się odmiennością od pozostałych rozstrzygnięć nadzorczych (poza zastępczym ustaleniem budżetu j.s.t. którego konstrukcja jest zbliżona), bowiem środek ten nie przysługuje rio lecz wojewodzie.

W zakresie rozstrzygnięć nadzorczych *ad meritum,* ustawodawca przewidział ograniczenia co do formy działalności organów samorządowych przeciwko której skierowane być może rozstrzygnięcie nadzorcze. Jeżeli organ j.s.t. działa w formie cywilnoprawnej, to akt taki nie podlega administracyjnoprawnej procedurze nadzoru nad samorządem. Rozstrzygającym jest zatem fakt, czy akt prawny przybiera formę cywilnoprawną czy też administracyjnoprawną[1586].

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 zd. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 zd. 1 u.s.w. rozstrzygnięcie nadzorcze skierowane być może przeciwko uchwałom i zarządzeniom organu j.s.t. Uchwały i zarządzenia mogą stanowić akt prawny o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym (normatywnym) lub o charakterze konkretnym i indywidualnym. Zakres rozstrzygnięć nadzorczych *ad meritum* poddanych kontroli sadowej obejmuje wszystkie uchwały i zarządzenia, nie tylko te będące aktami normatywnymi ogólnie obowiązującymi, czyli akty prawa miejscowego. Należy bowiem pamiętać, że poza aktami prawa miejscowego organy j.s.t. podejmują akty administracyjne regulujące sposób działania samych organów, czyli akty zawierające normy organizacyjno-kompetencyjne.

[1585] Szerzej. K. Borówka, Zarzadzenie zastępcze wojewody, Warszawa 2018.
[1586] M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, Warszawa 2014, s. 56.

Ustawodawca w treści art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p., art. 82 u.s.w. stanowi generalną zasadę, że uchwały (zarządzenia) organów samorządu terytorialnego sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności w całości lub w części decyduje organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 18 lutego 2016 roku I OSK 2707/15[1587], termin do stwierdzenia nieważności aktu winien wynosić 30 dni od dnia jego przedłożenia, tj. od dnia faktycznego doręczenia takiego aktu organu j.s.t. organowi nadzoru, niezależnie od tego, kto owego doręczenia dokonał i z jakich przyczyn. Stwierdzenie nieważności poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest aktem administracyjnym organu nadzoru szczególnego rodzaju kończącym postępowanie, konkretyzującym zastosowanie środka. Orzeczenie o nieważności uchwały (zarządzenia) nie ma formy decyzji administracyjnej, następuje w drodze deklaratoryjnego aktu administracyjnego[1588]. W podobnym tonie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 28 lutego 1995 roku SA/Łd 2363/94[1589] orzekając, że z zasady odpowiedniego stosowania k.p.a. nie wynika, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest decyzją administracyjną. Rozstrzygniecie nadzorcze o nieważności uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego uznane zostało przez ustawodawcę za podstawowy środek nadzoru stosowany przez organy nadzoru. Jego wykorzystywanie związanie jest bezpośrednio z obowiązkiem nałożonym na wskazane organy j.s.t.[1590] do przedkładania uchwał (zarządzeń) w celu zbadania ich zgodności z przepisami prawa przez organy nadzoru.

Precyzując przedmiotowy zakres zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego należy zaznaczyć, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie może dotyczyć uchwały o zaskarżeniu innego rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 92 ust. 2 u.s.g, art. 80 ust. 2 u.s.p., art. 82a ust. 2 u.s.w.) bowiem zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 września 2008 r., II OSK 772/08[1591]wkroczenie organu nadzoru przez stwierdzenie nieważności uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego łamałoby konstytucyjną ochronę samodzielności j.s.t. zamykając administracji samorządowej drogę do sądu.

[1587] LEX nr 2036058, Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 października 2016 r., II SA/Go 404/16, LEX nr 2150942, Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2016 r., IV SA/Gl 643/16, LEX nr 2136947.
[1588] J. Zimmermann, Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, z.10, s. 45-47; zob. także Wyrok NSA z dnia 23 września 1999 r., II SA 1429/99, niepublikowany, w którym sąd orzekł, iż rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem administracyjnym szczególnego rodzaju, nie będącym decyzją rozstrzygającą indywidualna sprawę z zakresu administracji publicznej.
[1589] Prokuratura i Prawo z 1995 r., nr 9, s. 45.
[1590] Wójta w gminie (art. 90 ust. 1 u.s.g.), starostę w powiecie (art. 78 ust. 1 u.s.p.), marszałka województwa w województwie (art. 81 u.s.w.).
[1591] LEX nr 565788.

Oznaczając zakres przedmiotowy rozstrzygnięć nadzorczych skierowanych przeciwko aktom prawnym organów j.s.t. z zakresu spraw finansowych ustawodawca również wprowadził ograniczenia, w zakresie formy tych aktów. Ponadto, przewidział katalog spraw finansowych będących przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.r.i.o. regionalne izby obrachunkowe, są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, sprawującymi nadzór nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 u.r.i.o. Oznacza to, że treść art. 11 u.r.i.o. określa zakres przedmiotowy rozstrzygnięć nadzorczych *ad meritum* w zakresie spraw finansowych. Dzięki czemu wiemy, że właściwość rzeczowa rio obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Zatem sprawami finansowymi o których mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP i w art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w. są wymienione w art. 11 ust 1 pkt 1-7 u.r.i.o. sprawy. Ustawodawca w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. stanowi, że do wyłącznej właściwości kolegium izby należy: ustalanie budżetu j.s.t. oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1-2 u.r.i.o. zgodnie z którym: izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego j.s.t. za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części.

Ustawodawca w treści ustrojowych ustaw samorządowych stanowi, że na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta), staroście i marszałku województwa spoczywa obowiązek przedkładania izbie aktów wydanych przez organy j.s.t. objęte przedmiotem nadzoru rio[1592]. Obowiązek ten musi zostać dokonany w terminie 7 dni od podjęcia uchwały bądź zarządzenia. Nie dochowanie tego terminy nie prowadzi jednak do ustania obowiązku przedstawienia izbie danego aktu, bowiem ów termin ma charakter dyscyplinujący. Oznacza to że w sytuacji jego niezachowania, akt należy przekazać izbie niezwłocznie.

[1592] K. Sawicka, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian – wybrane zagadnienia [w:] J. Małecki (red.), R. Hauser (red.), Z. Janku (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, Poznań 2007, s. 79.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały bądź zarządzenia wydawane jest wyłącznie z urzędu. Podkreślić należy że od momentu wszczęcia postępowania aż do jego zakończenia można wstrzymać wykonanie aktu podlegającego nadzorowi (uchwały i zarządzenia). Organ nadzoru zobligowany jest do powiadomienia organu j.s.t. o wszczęciu postępowania w jego sprawie, bowiem brak takiego powiadomienia stanowi naruszenie przepisów postępowania nadzorczego mogącego mieć wpływ na wynik sprawy[1593].

Postępowanie zakończyć musi się w terminie nie dłuższym niż 30 dni. W wyniku postępowania izba w sytuacji braku podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały bądź zarządzenia pozostawia sprawę bez rozstrzygnięcia, natomiast po stwierdzeniu niezgodności z prawem wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze, zawierające uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Wydając rozstrzygnięcie nadzorcze rio orzec może o nieważności uchwały w całości lub w części. Istotnym jest, że jeżeli w wyznaczonym 30-to dniowym terminie izba nie wyda rozstrzygnięcia, to z mocy prawa nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności weryfikowanego aktu, ale przysługuje jej możliwość zaskarżenia potencjalnie wadliwej uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, a jedynie wskazuje, że akt został wydany z naruszeniem prawa[1594].

Izba weryfikuje w ramach nadzoru nad działalnością finansową j.s.t. również uchwały budżetowe. Postępowanie w tym zakresie cechuje szczególny tryb, co jest uzasadnione charakterem prawnym i rolą jaką w gospodarce j.s.t. odgrywają tego rodzaju akty[1595]. Organ nadzoru wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) bądź w toku postępowania nadzorczego, może wstrzymać ich wykonanie.

Stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w całości lub części jest rozstrzygnięciem nadzorczym, na które j.s.t. przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie to zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p. i art. 82 ust. 4 u.s.w. musi zawierać ściśle określone elementy wśród których wymieniać należy: wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, właściwe przepisy prawa, które zostały naruszone przez badany akt

[1593] W. Miemiec, M. Miemiec, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 125.
[1594] J. Jagoda, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Samorząd terytorialny …, s. 169.
[1595] M. Stec, Komentarz do art. 12 u.r.i.o …, s. 397.

organów j.s.t. W sentencji rozstrzygnięcia wskazać należy kwestionowaną część aktu lub punktu uchwały, która jest kwestionowana. Niezmiernie istotnym elementem rozstrzygnięcia jest uzasadnienie faktyczne i prawne. W uzasadnieniu prawnym organ nadzoru jest zobowiązany wykazać naruszenie prawa, zawierając w nim wykładnię przepisów a także wywieść, na czym polega wskazany rodzaj naruszenia. Obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia jest także pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego[1596].

Stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w całości lub części przez kolegium rio przenosi kompetencję do ukształtowania treści budżetu w zakresie dotkniętym nieważnością z organu stanowiącego j.s.t. na organ nadzoru[1597] ale bez dalszych konsekwencji dla wykonywania tak ustalonego budżetu. Jedna z najważniejszych kompetencji decyzyjnych j.s.t. zostaje zastąpiona przez rozstrzygnięcie nadzorcze. Rozstrzygnięcie j.s.t. ma prawo zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Art. 18 ust 1 u.r.i.o. ustala wyłączną właściwość rzeczową kolegium izby do ustalenia budżetu j.s.t. oraz do orzekania o nieważności uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych w ramach rozstrzygnięć nadzorczych. Przyjętej w treści art. 18 ust 1 u.r.i.o. normy nie można interpretować *a contrario* i wywodzić, że „o ważności" orzekać może kto inny niż kolegium izby. Każda uchwała oraz zarządzenie w sprawach finansowych podlega ocenie kolegium. Co nie jest jednoznaczne, że w każdym przypadku wydawane jest rozstrzygnięcie nadzorcze. NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02[1598] orzekł, że przedłożenie uchwały organowi nadzoru nie jest powiązane z obowiązkiem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Bowiem nałożony na organ wykonawczy j.s.t. wymóg przedłożenia uchwały organowi nadzoru nie powoduje automatycznego wszczęcia z mocy prawa postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Wśród rozstrzygnięć nadzorczych rio na które przysługuje do sądu administracyjnego na postawie art. 98 ust. 3 u.s.g., 85 ust. 3 u.s.p., oraz art. 86 ust. 3 u.s.w. wskazać należy zastępcze ustalenie budżetu. Budżet jednostki samorządu terytorialnego stanowi podstawę działania jej finansów w danym roku budżetowym. Dlatego też, aby uniknąć sytuacji, w której jednostka z różnych powodów nie jest w stanie podjąć uchwały budżetowej, co mogłoby

[1596] M. Stec, Komentarz do art. 12 u.r.i.o, [w:] M. Stec (red.), Regionalne izby obrachunkowe Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 402.
[1597] J. Jagoda, Nadzór nad samorządem terytorialnym…, s. 170.
[1598] OPS 2003, z. 3, s. 137 i n.

paraliżować jej działalność, regionalne izby obrachunkowe posiadają kompetencję do ustalania budżetu w zakresie zadań własnych i zleconych w określonych przypadkach[1599].

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 2 u.r.i.o. w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych na podstawie art. 240 ust. 3 u.f.p. Nie uchwalenie uchwały budżetowej do 31 stycznia przez organ stanowiący j.s.t. powoduje, że organ ten przejściowo traci prawo do podjęcia własnej uchwały budżetowej. Brak pożądanej aktywności organu stanowiącego j.s.t., powoduje, że ustawodawca wprowadza swoistego rodzaju sankcję w odniesieniu do samodzielnych podmiotów prawa publicznego. Skutkuje to przejściowym pozbawieniem organu stanowiącego prawa do uchwalenia budżetu w okresie od 1 lutego do końca lutego, czyli w okresie gdy wyłącznie kolegium izby jest władne uchwalić budżet j.s.t. Do momentu ustalenia przez kolegium izby zastępczego budżetu j.s.t. podstawą jej gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony przez organ wykonawczy[1600].

Zastępcze ustalanie budżetu j.s.t. należy do wyłącznej kompetencji kolegium izby. Następuje w formie uchwały, która zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy członków kolegium. Organ stanowiący traci prawo do podjęcia uchwały budżetowej w danym roku, jednakże zastępcze ustalenie budżetu przez organ nadzoru nie odbiera mu możliwości - już w trakcie jego obowiązywania - uchwalania w nim zmian, które następnie podlegać będą nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej pod kątem legalności. Na podjęte zastępcze ustalenie budżetu przez kolegium izby podmiotowi nadzorowanemu przysługuje prawo zaskarżenia do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania[1601].

Ze względu na status j.s.t. oraz jej samodzielność finansową, tego rodzaju sytuacja (ustalenie zastępcze budżetu) powinna mieć charakter wyjątkowy, a budżet zastępczy winien być traktowany jako nadzwyczajny instrument finansowoprawny umożliwiający w tej szczególnej sytuacji prawidłowe funkcjonowanie jednostki samorządowej[1602].

Charakter tego rozstrzygnięcia jest odmienny od pozostałych, bowiem organ nadzoru wychodzi niejako w kompetencje organu j.s.t. podobnie jak przy zarządzeniu zastępczym, gdyż

[1599] J. Jagoda, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] B. Dolnicki (red.), Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii, Warszawa 2015, s. 170.
[1600] W. Miemiec, Komentarz do art. 11 ust. 2 u.r.i.o. …, s. 388.
[1601] J. Jagoda, Nadzór nad samorządem terytorialnym…, s. 171.
[1602] W. Miemiec, Komentarz do art. 11 ust. 2 u.r.i.o…, s. 388.

zastępcze ustalenie budżetu j.s.t. wykazuje te same cechy co zarządzenie zastępcze. Wprowadza nowy akt do obrotu prawnego, a nie eliminuje rozstrzygnięciem nadzoru niezgodnej z prawem uchwały. Podobnie jak przy zarządzeniu zastępczym, zastępcze ustalenie budżetu jest wydawane w warunkach bezczynności organu j.s.t. przez co organ nadzoru wkroczenia w działalność organu j.s.t. Organ nadzoru wydaje akt merytoryczny, a nie akt kasacyjny.

Reasumując, stwierdzić należy ze przedmiotem kontroli sądowej są rozstrzygnięcia nadzorcze organów sprawujących nadzór nad działalnością organów j.s.t. Rozwiązanie to wypływa nie tylko z art. 2 § 3 pkt 7 p.p.s.a. ale wynika również z art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w. które uprawniają j.s.t. do zaskarżania jej zdaniem niezgodnych z prawem rozstrzygnięć podjętych względem niej przez organy nadzoru. Do tej kategorii zaliczyć należy, co istotne z punktu widzenia działań rio - ustalenie budżetu gminy przez regionalną izbę obrachunkową na podstawie art. 11 ust. 2 u.r.i.o.[1603].

Ustawodawca w treści art. 2 § 3 pkt 7 p.p.s.a. stwierdza, że przedmiotem kontroli sądowej są „akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego" w treści natomiast przepisów ustrojowych ustaw samorządowych (art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w.) odnajdujemy inne sformułowania, że przedmiotem zaskarżenia są „rozstrzygnięcia organu nadzoru" „rozstrzygnięcia nadzorcze", zatem zauważalna jest różnica terminologiczna. Konstrukcja „akty nadzoru" sugeruje tożsamość tego terminu z określeniem środki nadzoru[1604]. Realizowanie celów oraz funkcji nadzorczych wobec jednostek samorządowych jest uzależnione od rodzaju kompetencji przyznanych organom nadzorczym przez ustawodawcę. Ogół kompetencji w które wyposażone zostały powołane do sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym organy nadzoru określany jest mianem środków nadzoru, bądź kompetencji nadzorczych[1605]. Obejmuje on różnego rodzaju środki, służące realizacji kompetencji nadzorczych, które łączą się z władczymi działaniami organów nadzoru, kreują sytuacje prawną i zawierają ocenę danego stanu prawnego. Przy takim rozumieniu aktów nadzoru, nie zalicza się do nich czynności faktycznych, w tym żądania udzielenia informacji, chociaż prezentowany jest również pogląd odmienny, skoro czynności faktyczne mogą mieć charakter władczy, nie należy wyłączać ich z zakresu pojęcia „aktu nadzoru"[1606]. Ustawodawca stosując to pojęcie w przepisach ustawy p.p.s.a. w sposób szerszy określił granice zaskarżania

[1603] A. Matan, komentarz do art. 98 u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 938.
[1604] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy…., s. 235.
[1605] P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego…, s. 25.
[1606] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 170-171.

aktywności organu nadzoru w stosunku do organów j.s.t., niż ma to miejsce w regulacjach ustrojowych ustaw samorządowych[1607]. Termin „akt nadzoru" jest znaczeniowo szerszy gdyż obok rozstrzygnięć nadzorczych obejmuje również inne środki nadzoru – prewencyjne, pomocnicze i kontrolne[1608]. Odpowiednie rozumienie terminu „akty nadzoru" (zawartego w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.) ma istotny wpływ na wyznaczenie zakresu sądowej kontroli[1609]. Akty nadzoru to nie tylko rozstrzygnięcia dotyczące stwierdzenia nieważności lub wskazujące na wydanie aktu z naruszeniem prawa, lecz także inne rozstrzygnięcia mające np. prewencyjny charakter[1610].

Przyjęta zasada decentralizacji władzy publicznej zakłada wykonywanie przez państwo, przy pomocy swoich organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Wszelkie formy władczej ingerencji państwa w samodzielność j.s.t. podlegają kontroli sądu administracyjnego. Jak zauważa A. Wiktorowska, sąd w aspekcie całej procedury nadzorczej pełni funkcję podstawowego gwaranta zabezpieczającego nienaruszalność samodzielności[1611]. Wyrazem ochrony sprawowanej przez sąd jest prawna możliwość skarżenia przez j.s.t. niezgodnych jej zdaniem rozstrzygnięć nadzorczych[1612].

Rozpatrując przedłożone skargi sąd rozstrzyga zaistniały spór między organem nadzoru (który wydał zaskarżane rozstrzygnięcie), a daną jednostką samorządową.[1613] Spór ten powstaje

---

[1607] M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, J. Masternak, E. Ochendowski, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2010, s. 63-65; J.P.Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 41-43; A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 46; T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, s. 122-123.

[1608] M. Stahl, Samorząd terytorialny a państwo, SPE 1992, nr 46, s. 53; Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ST 2001, nr 1-2, s. 94; S. Wykrętowicz, Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Poznań 2001, s. 206, A. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002, s. 104; G. Jyż [w:] A. Szewc (red.), G. Jyż, J. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. A. Szewca, Warszawa 2010, s. 465, P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 953; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 337; J. Świątkiewicz, Naczelny Sąd administracyjny. Komentarz do ustawy, Warszawa 2001, s. 96; B. Dolnicki, Współczesne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, [w:] E. Ura (red.), Prawne gwarancje praw jednostki wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2002, s. 8; J. Korczak, Prawa podmiotowe członków samorządowych wobec środków nadzoru ad personam, [w:] E. Ura (red.), Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001, s. 189; J. Stelmasiak, Nadzór nad samorządem w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe, [w:] E. Ura (red.), Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Rzeszów 2005, s. 280.

[1609] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy, Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002, s. 236-237.

[1610] R. Hauser, W. Sawczyn [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 781.

[1611] A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy…., s. 231.

[1612] Art. 98 ust. 1 u.s.g.

[1613] D. Kurzyna-Chmiel, Nadzór wojewody nas samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003, s. 141.

na tle rozbieżności co do zgodności z prawem konkretnej uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego zakwestionowanej przez organ nadzoru jego rozstrzygnięciem nadzorczym. W ramach rozstrzygnięcia całej sprawy sąd administracyjny dokonuje w zakresie swojego rozpoznania kontroli działalności organu nadzoru, którego rozstrzygnięcie jest kwestionowane, a pośrednio sprawdza również poprawność działania i postępowania organu samorządu, który kwestionuje wydane rozstrzygnięcia[1614].

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone przez daną j.s.t. do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jedynie z powodu zarzucenia mu niezgodności z prawem. Zarzut taki obejmuje sytuację gdy prawo nie przewidywało kompetencji dla organu nadzoru do wydania rozstrzygnięcia, a mimo to zostało ono wydane bez podstawy prawnej czyli wbrew art. 87 u.s.g., art. 77 u.s.p, art. 79 u.s.w. stanowiącym, że działania nadzorcze mogą być dokonywane jedynie w sytuacjach przewidzianych prawem. Niezgodność z prawem, która jest zarzucana, dotyczyć może również sytuacji w których co prawda ingerencja była dopuszczalna, ale podjęta została przez organ nadzoru z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Samodzielność jest wartością gwarantowaną postanowieniami Konstytucji RP nie tylko gminie, lecz wszystkim j.s.t. Sądy administracyjne zostały wskazane przez państwo jako te, które mają za zadanie stać na straży przestrzegania prawa przez organy nadzoru w trakcie realizowania swoich kompetencji.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zaskarżania ich zdaniem niezgodnych z prawem rozstrzygnięć nadzorczych, chroniąc tym samym przyznaną im samodzielność. Brak prawa do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych mógłby doprowadzić do sytuacji, w których organy nadzoru mogłyby podejmować rozstrzygnięcia nie bojąc się żadnych negatywnych konsekwencji ich podjęcia. Możliwość skarżenia do sądu administracyjnego gwarantuje, że w obrocie prawnym nie będą funkcjonować rozstrzygnięcia nadzorcze sprzeczne z prawem. Każde zaskarżone rozstrzygnięcie jest sprawdzane przez niezawisły sąd administracyjny, który mocą przyznanej mu władzy rozstrzyga spór przyznając rację bądź stronie skarżącej czyli j.s.t., bądź stronie reprezentowanej przez organ nadzoru. Sądowa ochrona samodzielności związana ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością j.s.t. „istnieje w celu zapobiegania sytuacjom patologicznym[1615].

[1614] T. Woś, Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe, PIP 1993, z 7, s. 42.

[1615] B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Materiały i studia, Księga pamiątkowa z okazji 80-tych urodzin Prof. E. Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 119.

9.3.2. Legitymacja skargowa do wniesienia skargi
9.3.2.1. Uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone przez daną j.s.t. lub jej związek do sądu administracyjnego, jedynie z powodu niezgodności z prawem. Zarzut taki obejmuje sytuację gdy np. prawo nie przewidywało kompetencji dla organu nadzoru do wydania rozstrzygnięcia, a mimo to zostało ono wydane bez podstawy prawnej czyli z naruszeniem przepisu art. 87 u.s.g., art. 76 ust. 2 u.s.p., art. 78 ust. 2 u.s.w. stanowiących, że działania nadzorcze mogą być dokonywane jedynie w sytuacjach przewidzianych prawem. Niezgodność z prawem dotyczyć może również sytuacji w których ingerencja była dopuszczalna, ale podjęta została przez organ nadzoru z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Możliwość skarżenia do sądu administracyjnego gwarantuje zatem, że w obrocie prawnym nie będą funkcjonować rozstrzygnięcia nadzorcze sprzeczne z prawem. Sądowa ochrona samodzielności związana ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością j.s.t. „istnieje w celu zapobiegania sytuacjom patologicznym"[1616].

Zgodnie z art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 u.s.t. 3 u.s.w. uprawnienie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje j.s.t. lub związkowi j.s.t., których interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone[1617]. Zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego jest bowiem środkiem obrony konstytucyjnie chronionej samodzielności j.s.t. i w związku z tym tylko j.s.t. służy skarga do WSA[1618], co potwierdził NSA w wyroku z dnia 24 kwietnia 2006 r., II OSK 142/06[1619] orzekając, że legitymację do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego posiada wyłącznie gmina (odpowiednio powiat, województwo), gdyż zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego jest środkiem obrony konstytucyjnie chronionej samodzielności danej j.s.t , zatem tylko jej służy skarga do sądu administracyjnego.

Zasadniczym celem prawie każdej procedury jest bowiem urzeczywistnienie norm prawa materialnego. Strony powinny do przedmiotu sporu pozostawać w określonym przez prawo materialne stosunku. Zatem legitymacja procesowa jest uprawnieniem wynikającym

[1616] Tamże, s. 119.
[1617] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz, Warszawa 2012, s. 466; Zob. Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1999 r., II SA/Wr 1244/98, niepublikowany; Postanowieniu NSA z dnia 23 marca 1994 r., SA/Łd 703/94, ONSA z 1995 r., nr 2, poz. 73.
[1618] Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2006 r., II OSK 142/06, Lex nr 209187.
[1619] LEX nr 209187.

z prawa materialnego do występowania w określonym sporze sądowym w charakterze strony[1620]. Proces dotyczący określonego stosunku materialnoprawnego nie może być wszczęty przez jakikolwiek podmiot prawny czy też grupę podmiotów, lecz wyłącznie przez podmiot (grupę podmiotów) posiadający legitymację procesową w sprawie[1621]. Podkreślić należy, że w każdym sporze przed sądem mamy do czynienia z legitymacją procesową czynną i legitymacją procesową bierną. Czynna jest uprawnieniem do wszczęcia i prowadzenia procesu, zaś bierna dotyczy zobowiązanego ze stosunku prawa materialnego i uzasadnia występowanie w procesie w charakterze pozwanego[1622].

Postępowanie sądowoadministracyjne oparte zostało na zasadzie skargowości, oznacza to, że sąd administracyjny nie posiada legitymacji ażeby prowadzić kontrolę legalności rozstrzygnięć nadzorczych z urzędu. Zainicjowana być ona może wyłącznie na podstawie skargi pochodzącej od legitymowanego do jej wniesienia podmiotu. Istnienie po stronie wnoszącego skargę legitymacji do skutecznego wystąpienia na drogę sądowoadministracyjną jest warunkiem koniecznym rozpatrzenia skargi przed sąd. Brak legitymacji w tym zakresie skutkuje oddaleniem skargi[1623].

Podzielić należy pogląd T. Wosia, że w odróżnieniu od procesu karnego lub cywilnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym legitymowanym biernie jest zawsze organ administracji publicznej, przeciwko działaniom którego lub przeciwko którego bezczynności skierowana jest do sądu administracyjnego skarga. Natomiast legitymację czynną posiada jest podmiotowi uprawnionemu do wniesienia skargi, której przedmiotem jest działanie czy też bezczynności organu administracji publicznej[1624].

Ustawodawca wyraźnie wskazał podmioty uprawnione do wniesienia skargi, tym samym inne podmioty nie mają prawa wnosić skargi na podstawie art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w.[1625], chociaż pogląd ten nie do końca spójnym w orzecznictwie. Niejednokrotnie sądy przyznają uprawnienie do wnoszenia skargi na akt nadzoru nie tylko

[1620] S. Dalka, Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny, Gdańsk 1984, s. 150-151.
[1621] J. Jodłowski, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, Postępowanie cywilne, Warszawa 2009, s. 460.
[1622] M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, Warszawa 2014, s. 77.
[1623] Tamże, s. 78.
[1624] T. Woś, „Nowe" regulacje postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego- odstępstwa od modelu pozostały (cześć II) ST 2007, nr 3, s. 34.
[1625] A. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002, s. 112; J. Niczyporuk, J. Szreniawski, [w:] E.J. Nowacka (red.), R. Balicki, B. Banaszak, A. Błaś, J. Boć, M. Masternak-Kubiak, J. Niczyporuk, K. Nowacki, J. Szreniawski, Ustrój administracji publicznej, Warszawa 2000, s. 163; Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2005 r., II OSK 281/05, LEX nr 203719, Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r., OSK 1598/04, LEX nr 450229, Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 24 marca 2006 r., IV SA/Po 224/06, LEX nr 296485, Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 344/08, LEX nr 507896.

np. gminie, lecz również jej organom[1626]. Redakcja przepisów ustrojowych ustaw samorządowych jest w tej materii precyzyjną i na jej podstawie należałoby odmówić uprawnień organom j.s.t., gdyż podmiotowość prawną posiada gmina, powiat, województwo, a nie odpowiednie organy[1627]. Przyznana j.s.t. osobowość publicznoprawna i prywatnoprawna przesądza o tym, że to one jako osoby prawa publicznego mogą być podmiotem praw i obowiązków, a nie ich organy, które nie są odrębnym od nich bytami prawnym[1628]. Jednak gminy, powiaty i województwa, jako podmioty abstrakcyjne nie mogą bezpośrednio składać oświadczeń woli, w tym tych o charakterze procesowym, dlatego do wykonywania tego rodzaju czynności zostały powołane organy, które działają w imieniu i na rzecz wspólnot samorządowych[1629].

W doktrynie odnaleźć można pogląd, że legitymacja do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje organowi, który wydał akt będący następnie przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, a nie j.s.t., podkreślając, że skoro w postępowaniu nadzorczym stroną był organ j.s.t., to w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego strona skarżącą nadal jest ten organ, a nie konkretna j.s.t.[1630]. Z takim poglądem nie można jednak zgodzić się, albowiem podmiotowość prawną posiada j.s.t., a nie jest organy, nie można również utożsamiać legitymacji procesowej która przynależna jest j.s.t. do złożenia skargi do sądu administracyjnego z reprezentowaniem j.s.t. przez tym sądem, które to reprezentowanie realizowane jest przez organ do tego ustawowo uprawniony, czyli wójta, burmistrza, prezydenta miasta (w gminie), starostę (w powiecie) bądź marszałka województwa (w województwie samorządowym). Przywołać należy uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., OPS 3/12[1631] w której stwierdzono, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność

[1626] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2005 r., IV SA/Wa 995/05, LEX nr 190588, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, LEX nr 192932, Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2008 r., II SA/Lu 209/08, LEX nr 1049979, Postanowienie NSA z dnia 17 września 2008 r., I OSK 1099/08, LEX nr 493901, Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2009 r., I OSK 1035/08, LEX nr 586288, Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2004 r., OSK 289/04, LEX nr 158997.

[1627] R. Hauser, W. Sawczyn [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 783; A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1201.

[1628] K. Sikora, Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Radom 2010, s. 243.

[1629] J. Niczyporuk, Reprezentacja podmiotów prawa administracyjnego, [w:] J. Zimmermann (red.) Koncepcje systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007, s. 307.

[1630] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczych, [w:]. M. Stec (red.), M. Mączyński (red.), Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011, s. 224; E. Żelasko-Makowska, Skarga organów jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze - wybrane aspekty procesowe, [w:] B. Dolnicki (red.), J.P. Tamo (red.), Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, Warszawa 2011, s. 440; G. Jyż, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 743-744.

[1631] LEX nr 1225396.

procesową na gruncie przepisów ustawy p.p.s.a. ma wójt (burmistrz, prezydent miasta). Stroną postępowania sądowoadministracyjnego będzie konkretna j.s.t., a nie jej organy, które jedynie będą reprezentować przed sądem administracyjnym wspólnotę samorządową[1632]. Zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego jest bowiem środkiem obrony konstytucyjnie chronionej samodzielności j.s.t., w związku z tym tylko j.s.t jako podmiotowi prawa służy skarga do sądu administracyjnego[1633]. Nikt inny poza j.s.t., nie może skutecznie wnieść skargi[1634], nawet gdy rozstrzygnięcie nadzorcze narusza interes prawny lub uprawnienie takiego podmiotu[1635]. Odmienny pogląd prezentuje A. Matan, uważając, że art. 98 ust. 3 u.s.g. (art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w.) powinien jednak być interpretowany szerzej, dając w ten sposób możliwość do szerokiego uwzględnienia prawa do zbadania przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia nadzorczego. Należy przy tym mieć na uwagę art. 165 ust. 2 Konstytucji RP gwarantujący prawną ochronę samodzielności nie tylko gminie, lecz w konsekwencji pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego, a to musi wpływać także na dopuszczenie możliwości składania skargi do sądu administracyjnego także przez organy danej j.s.t. Należy jednak takie rozwiązanie dopuszczać tylko wyjątkowo, gdy dochodzi do różnic między organami j.s.t. na tle wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego[1636].

Pojawia się wątpliwość, czy przyznanie zdolności sądowej tylko j.s.t. jako osobie prawnej jest możliwe z równoczesną dopuszczalnością poznania zdolność sądowej także organom j.s.t.. Pierwszy z tych poglądów dominuje w orzecznictwie i doktrynie, czego konsekwencją było uznanie zdolności procesowej j.s.t. i uznanie, iż przed sądem może ją reprezentować jedynie organ uprawniony do tego (w gminie wójt na podstawie art. 31 u.s.g.). Lecz w NSA wyroku z 19 grudnia 2013 r., II OSK 1414/13[1637], zaprezentował pogląd o możliwości reprezentacji gminy zarówno przez wójta, jak i radę gminy, stwierdzając, że w przypadku rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów gminy do występowania ze skargą do sądu administracyjnego w imieniu gminy uprawnieni są zarówno rada gminy, jak

[1632] M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze…., s. 109.
[1633] Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2006 r., II OSK 142/06, LEX nr 209187, B. Adamiak, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2014, s. 230.
[1634] W glosie do wyroku NSA z dnia 2 czerwca 1993 r., SA/Wr 516/93 - B. Jaworska-Dębska stwierdza, iż podstawa skargi do sądu jest uchwała organu gminy tylko tego którego wydane rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy, ST 1994, nr 10, s. 79, Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA z 1993 r., nr 1, poz. 15.
[1635] D. Kurzyna-Chmiel, Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003, s. 144; Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2004, s.193; A. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002, s. 112, Postanowienie NSA z dnia 23 marca 1994 r., SA/Łd 703/94, ONSA z 1995 r., nr 2, poz. 73, Postanowienie NSA z dnia 13 maja 1992 r., SA/Wr 529/92, ONSA z 1992 r., nr 2, poz. 47.
[1636] A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1199, Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 18 czerwca 2010 r., I SA/Kr 453/10, LEX nr 660545.
[1637] LEX nr 1438667.

i wójt gminy, jeżeli organy te podejmą stosowną uchwałę lub zarządzenie o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego. Wyrok dotyczył szczególnego rozstrzygnięcia nadzorczego, odnoszącego się zarówno do rady, jak i do wójta. Przepis art. 98 ust. 3 u.s.g. (art. art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w.) powinien być interpretowany w sposób najszerzej uwzględniający prawo organu j.s.t. do zbadania przez sąd administracyjny legalności rozstrzygnięć nadzorczych[1638]. Wykładnia przepisów o zaskarżaniu rozstrzygnięć nadzorczych musi bowiem uwzględniać przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP o zapewnieniu prawnej ochrony samodzielności gminy, w czym mieścić się również musi uprawnienie[1639]. W orzecznictwie dopuszcza się taką możliwość wyjątkowo, jedynie w przypadku różnic poglądów między organami gminy w kwestii wniesienia skargi do sądu administracyjnego[1640]. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala na skuteczne działanie j.s.t. w sytuacji np. konfliktu rady z wójtem, co przyczynia się do realizacji sądowej ochrony samodzielności gminy i jednocześnie pozostaje zgodne z przepisami prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, określającymi zasady ustalania zdolności sądowej (art. 25 § 1 p.p.s.a.) i procesowej (art. 26 p.p.s.a.), jak również z zasadą działania osoby prawnej przez swoje organy (art. 38 k.c.). Istnieje również możliwości uznania zdolności sądowej i procesowej organów gminy na podstawie art. 32 p.p.s.a., skoro stronami w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej są skarżący oraz organ, którego zachowanie stanowi przedmiot skargi. Jedynie w takim przypadku znajduje uzasadnienie stanowisko zaprezentowane w uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12[1641], w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.

Prawo zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych ma także j.s.t. realizująca zadania publiczne przejęte na podstawie porozumienia oraz j.s.t., która zadania takie przekazała w wyniku zawartego porozumienia. Wobec tak określonej legitymacji skargowej stroną postępowania sądowoadministracyjnego, wszczętego na skutek skargi wniesionej na podstawie art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w. jest gmina (związek międzygminny), powiat (związek

[1638] Postanowienie NSA z 6 marca.2008 r., II GSK 410/07, LEX nr 466177.
[1639] A. Matan Komentarz do art. 98 u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 940.
[1640] Wyrok WSA w Opolu z 4 grudnia 2009 r., I SA/Op 445/09, LEX nr 579726.
[1641] LEX nr 1225396.

powiatów), województwo których organ wydał zaskarżoną uchwałę (zarządzenie)[1642]. Wynika z tego że nikt inny poza wskazanymi podmiotami nie może skutecznie wnieść skargi,[1643] nawet gdy rozstrzygnięcie nadzorcze narusza interes prawny lub uprawnienie takiego podmiotu.[1644] Podmiot skarżący musi wyraźnie wskazać fakt naruszenia interesu prawnego, kompetencji lub uprawnienia, aby złożenie skargi zostało skutecznie dokonane na podstawie art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w.

Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być jedynie konkretne rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące działalności danej j.s.t. dokonane przez organ nadzoru, a j.s.t. może zaskarżyć jedynie pozytywne „zachowanie się" organu nadzoru czyli wydanie rozstrzygnięcia co do konkretnej uchwały (zarządzenia)[1645]. Brak jest możliwości składania do sądu skargi na zaniechanie wydania rozstrzygnięcia[1646], organu nadzoru nie można ponadto zmuszać do działania, od niego jedynie zależy czy skorzysta ze swoich uprawnień nadzorczych, czy też tego nie uczyni[1647]. Natomiast pismo od organu nadzoru zawierające stwierdzenie, że brak jest w danej sytuacji podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, nie jest decyzją administracyjną, ani rozstrzygnięciem nadzorczym, dlatego też nie przysługuje na nie żadna skarga[1648].

Reasumując, należy stwierdzić, że przepisy ustrojowych ustaw samorządowych odnoszące się do legitymacji procesowej w sprawach oceny legalności ingerencji organów nadzoru realizują w pełni zasadę ujętą w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zgodnie z którą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Dzięki czemu możliwy jest do osiągnięcia cel (ochrona samodzielności) dla którego wprowadzona została możliwość kwestionowania rozstrzygnięć nadzorczych na drodze sądowej.

[1642] A. Matan Komentarz do art. 98 u.s.g.[w:] B. Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 941.

[1643] W glosie do wyroku NSA z dnia 2 czerwca 1993 r., SA/Wr 516/93; B. Jaworska-Dębska stwierdza, iż podstawa skargi do sądu jest uchwała organu gminy tylko tego którego wydane rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy, ST 1994, nr 10, s. 79; podobnie orzekł NSA w wyroku z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA z 1993 r., nr 1, poz. 15.

[1644] D. Kurzyna-Chmiel, Nadzór wojewody nas samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003, s. 144; E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2015, s. 202-203, Z. Leoński, Samorząd terytorialny RP, Warszawa 2001, s.193; A. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002, s. 112; zob. również postanowienie NSA z dnia 23 marca 1994 r., SA/Łd 703/94, ONSA z 1995 r., nr 2, poz. 73; postanowienie NSA z dnia 13 maja 1992 r., SA/Wr 529/92, ONSA z 1992 r., nr 2, poz. 47.

[1645] Wyrok NSA z dnia 23 października 1991 r., SA/Po 1078/91, ONSA z 1992 r., nr 2, poz. 29, K. Sikora, Skarga jednostki samorządu terytorialnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] M. Czuryk (red.), M. Karpiuk (red.) Kontrola działania oraz bezczynności administracji publicznej. Wybrane zagadnienia, Lublin 2013, s. 104.

[1646] Postanowienie NSA z dnia 8 lipca 1991 r., SA/Ka 491/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 68, Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2010 r., II SA/Gd 782/09, LEX nr 785372.

[1647] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 1999 r., II SA 1244/98, LEX nr 47305.

[1648] Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA z 1993 r., nr 1, poz. 15, Postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 1992 r., SAB/Wr 16/92, Wspólnota z 1992 r., nr 29, s. 21.

Ustawy samorządowe wyznaczają zakres rozstrzygnięć nadzorczych na które przysługuje j.s.t. możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz jednoznacznie wskazują krąg podmiotów posiadających legitymację do jej złożenia, ograniczając tym samym wskazany w art. 50 § 1 p.u.s.a krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

9.3.2.2. Wątpliwości dotyczące wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej przez prokuratora oraz Rzecznika Praw Obywatelskich

Rozważając zagadnienie legitymacji procesowej w przedmiocie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze rio, powstaje wątpliwość dotycząca prawnej możliwości wniesienia przedmiotowej skargi przez prokuratora, lub Rzecznika Praw Obywatelskich.

Prokurator jako szczególnej kategorii funkcjonariusz publiczny prokuratury, uprawniony jest do samodzielnego wykonywania czynności zmierzających do strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku o prokuraturze[1649], celem prokuratury, a tym samym prokuratora jest wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw oraz stanie na straży praworządności. Jak wynika z art. 5 ustawy o prokuraturze prokurator może uczestniczyć w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy a także administracji publicznej, sądy w tym także sądy administracyjne oraz trybunały, chyba że ustawy stanowią.

Zgodnie z art. 8 § 1 p.p.s.a. oprócz prokuratora, możliwość wzięcia udziału w każdym toczącym się postępowaniu, możliwość wniesienia skargi, w tym także skargi kasacyjnej, zażalenia oraz skargi o wznowienia postępowania jeżeli wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela została przez ustawodawcę przyznana także Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Ustawodawca przyznał prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego RPO, który na podstawie art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Jednakże podobnie jak w przypadku prokuratora w odniesieniu do RPO również jawi się wątpliwość dotycząca czy RPO jest uprawniony do złożenia skargi jedynie w sprawach osób

[1649] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1767.

fizycznych, czemu wyraz dał SN w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2002 r., III RN 199/00[1650] stwierdzając, że RPO posiada legitymację skargową wyłącznie w sprawach dotyczących osób fizycznych, czy też legitymacja skargowa RPO rozszerza się również na osoby prawne i jednostki organizacyjne, bowiem takie stanowisko wyraził SN w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r., III RN 133/01[1651]. Doktryna opowiada się za przyznaniem szerokiej legitymacji skargowej RPO[1652].

Funkcjonowanie RPO reguluje ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich[1653]. W sprawach o ochronę wolności a także praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania jak również realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 ustawy o RPO). Jak wynika z treści art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, po zbadaniu sprawy Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi. Przesłanką udziału RPO jest potrzeba ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, zatem to te przesłanki wiążą udział RPO w postępowaniu przed sądem administracyjnym z konkretną stroną tego postępowania[1654]. Korzystając z prawa określonego w art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, Rzecznik nigdy nie działa we własnym interesie, lecz realizuje swoje kompetencje w celu ochrony praw i interesów obywateli, czyli podejmuje działania dla dobra publicznego. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 747/12[1655] podstawowym zadaniem RPO jest ochrona wolności i praw człowieka, które zostały uregulowane nie tylko w Konstytucji RP, lecz są ujęte w treści także innych aktów normatywnych. Rzecznik jest właściwy w kwestii naruszania praw i wolności człowieka i obywatela uregulowanych w treści rozdziału II Konstytucji RP w związku z art. 8 § 1 i art. 50 § 1 p.p.s.a., a wnosząc skargę do sądu administracyjnego w sprawie która dotyczy interesu obywateli, wywodzi swoją legitymację skargową z prawnej konieczności ochrony obiektywnego

[1650] OSNP 2002, nr 11, poz. 258.
[1651] OSNP 2002, nr 12, poz. 281.
[1652] B. Adamiak, Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postepowanie administracyjnie i sądowoadministracyjne, Warszawa 2016, s. 441-442, W. Chróścielewski, Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ZNSA 2010, nr 5-6, s. 88.
[1653] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.
[1654] M. Romańska, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, s. 184-185.
[1655] LEX nr 1215573.

porządku prawnego. Podjęcie konkretnego działania przez Rzecznika nie wymaga zgody osób, których praw lub obowiązków działania te mogłyby dotyczyć[1656].

M. Romańska zauważa, że ustawodawca w treści ustawy p.p.s.a. nie zawarł żadnych ograniczeń przedmiotowych w zakresie prawa prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zatem oznacza to, że może on wnieść skargę w każdej sprawie będącej przedmiotem orzekania sądu administracyjnego[1657]. Podobnie NSA w wyroku z dnia 13 maja 2008 r., II OSK 385/07[1658] orzekł, że legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego wynikająca z przepisów art. 8 i art. 50 p.p.s.a. nie zna żadnych ograniczeń przedmiotowych, jeżeli chodzi o prawo wniesienia skargi przez prokuratora, gdy tylko skarga wnoszona jest w sprawie należącej do drogi postępowania sądowoadministracyjnego. Uzależnianie inicjatywy w tym zakresie od zaistnienia dodatkowych szczególnych przesłanek do takiego działania nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego. Uznano bowiem, że kontrola realizowana przez prokuratora jest kontrolą legalności działania administracji publicznej podyktowaną ochroną praworządności lub ochroną praw człowieka i obywatela. Z tego też względu udział prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym podyktowany jest względami dwojakiego rodzaju. Z jednej strony złożenie skargi jest środkiem do weryfikacji przez sąd administracyjny czy akt np. akt prawa miejscowego lub inna czynność (albo jej brak) podjęta przez organ administracji jest zgodna z prawem, z drugiej strony udział prokuratora w postępowaniu przed sądem administracyjnym służyć ma również ochronie praworządności w ramach samego postępowania sądowego. Jego udział w tym postępowaniu stanowi zatem wyraz realizacji zasady państwa prawnego.

A. Kisielewicz oraz J. P. Tarno, przywołują art. 148 p.p.s.a., stanowiący, że sąd administracyjny uwzględniając skargę j.s.t. na akt nadzoru uchyla ten akt. Z jego treści wyprowadzając wniosek, że doszło tutaj do pominięcia prokuratora oraz RPO, jako tych którzy również mogą skarżyć rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego. Wymienienie przez ustawodawcę w tym przepisie jedynie j.s.t., ma zdaniem A. Kisielewicza tylko techniczne znaczenie i nie można z tego powodu wysuwać wniosku jakoby prokurator lub RPO nie

[1656] Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2011 r., I OSK 387/11, LEX nr 1082745.
[1657] M. Romańska, Udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak -Sudyka, M. Romańska, Postepowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015, s. 178.
[1658] LEX nr 468747, A. Wiktorowska, Pozycja prawa sądów administracyjnych [w:] M. Wierzbowski (red.), Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2010, s. 422.

posiadali legitymacji skargowej w odniesieniu do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych[1659], z czym zgadza się również J. P. Tarno[1660].

Nie można prezentowanego poglądu zaakceptować, albowiem w treści ustrojowych ustaw samorządowych ustawodawca również wskazuje odpowiednio „gminę lub związek międzygminny" (art. 98 ust. 3 u.s.g.), „powiat lub związek powiatów" (art. 85 ust. 3 u.s.p.), oraz „województwo" (art. 82 ust. 2 u.s.w.), których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone rozstrzygnięciem nadzorczym, jako jedynych uprawnionych do złożenia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze[1661]. Zestawienie przepisów ustrojowych ustaw samorządowych i art. 148 p.p.s.a. wskazuje że z żadnym pominięciem nie mamy tutaj do czynienia, lecz z konsekwentnym działaniem ustawodawcy. Gdyby bowiem uznać fakt pominięcia w art. 148 p.p.s.a., to również w treści ustrojowych ustaw samorządowych do podobnego pomięcia dochodzi. Oznacza to iż z art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. wypływa wyłącznie legitymacja skargowa dla j.s.t. w zakresie zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego[1662], legitymacja skargowa prokuratora i RPO jest w tym zakresie ograniczona właśnie poprzez przepisy szczególne którymi w tym wypadku są ustrojowe ustawy samorządowe, które przyznają legitymację do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych tylko gminom, powiatom i województwom[1663].

Legitymacja do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego podlegać może jednak ograniczeniom w drodze regulacji szczególnych. Zwrócił na to uwagę NSA w wyroku z dnia 8 marca 2005 r., OSK 1229/04[1664], stwierdzając, że ograniczenie w legitymacji prokuratora może wynikać z regulacji szczególnych względem przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z takim właśnie rozwiązaniem mamy do czynienia w przypadku regulacji zawartych w trzech ustawach dotyczących funkcjonowania samorządu gminnego, powiatowego i samorządu na poziomie województwa, a dotyczących zaskarżalności rozstrzygnięć nadzorczych. Ustawodawca bowiem w art. 98 u.s.g. (odpowiednio art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w.) stwierdza wyraźnie, iż rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, z art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1 u.s.g., a także stanowisko zajęte w trybie

[1659] A. Kisielewicz, Wygaśniecie mandatu radnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ST 2005, nr 7-8, s. 112.
[1660] J.P.Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 384.
[1661] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, LEX nr 192932, Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r., OSK 1229/04, LEX nr 175364, Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r., OSK 1598/04, LEX nr 450229.
[1662] A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1200-1201. B. Adamiak, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2014, s. 230-231.
[1663] B. Adamiak, J. Borkowski, Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, Warszawa 2009, s. 137.
[1664] LEX nr 175364, Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r., OSK 1598/04, LEX nr 450229.

art. 89 u.s.g., podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Jednakże do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Podobne rozwiązanie odnajdujemy w treści art. 85 u.s.p. a uprawnionym do wniesienia skargi jest powiat lub związek powiatów którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, a także w treści art. 86 u.s.w. z którego wynika iż do złożenia skargi uprawnione jest województwo, którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone.

Jednoznaczne i wyczerpujące wskazanie przez ustawodawcę w treści art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 2 u.s.w. kto jest uprawnionym do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego wyłącza możliwość stosowania treści art. 50 § 1 p.p.s.a., co powoduje iż zarówno prokurator, lecz również RPO nie są uprawnionymi do zaskarżania do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia organu nadzoru którym jest rio wydanego względem gminy, powiatu lub województwa samorządowego[1665].

Wprowadzenie tego ograniczenia jest pochodną rozwiązania konstytucyjnego, bowiem art. 165 ust. 2 Konstytucji RP jednoznacznie stanowi, że samodzielność j.s.t. podlega ochronie sądowej. Powtórzenie tego rozwiązania odnajdujemy w treści art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p., art. 6 ust. 3 u.s.w., zatem jedynie j.s.t. pozostają w mocy w zakresie rozporządzania swoim prawem co do sądowej ochrony ich samodzielności, wyłączając tym samym inne podmioty lub organy, które mogłyby chcieć „zastąpić" „wyręczyć" samorząd terytorialny w tym działaniu. Zaskarżanie do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia nadzorczego rio przez gminę (związek międzygminny), powiat (związek powiatów), województwo samorządowe uznać należy, jak zauważa B. Adamiak, za środek obrony konstytucyjne chronionej samodzielności j.s.t. i dlatego tylko danej j.s.t., nikomu innemu, służy w tej sprawie prawo skargi do sądu administracyjnego[1666].

Legitymację do zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia organu nadzoru w tym rozstrzygnięcia rio reguluje wyłącznie art. 98 ust. 3 i 3a u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. Z tej racji odmawia się przyznania takiej legitymacji prokuratorowi. „Prokurator nie jest uprawniony do zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia

[1665] W. Chróścielewski, Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ZNSA 2010, nr 5-6, s. 87-88.
[1666] B. Adamiak, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Komentarz, Warszawa 2014, s. 230-231.

organu nadzoru. Ograniczenie legitymacji do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzoru wynika też *expressis verbis* z art. 148 p.p.s.a. gdyż sąd, uwzględniając skargę j.s.t., uchyla ten akt. Skarga prokuratora na rozstrzygnięcie rio do sądu administracyjnego jest niedopuszczalna. Zaskarżenie przez gminę rozstrzygnięcia organu nadzoru jest środkiem obrony konstytucyjnie chronionej samodzielności gminy i z tego względu tylko gminie (związkowi międzygminnemu) służy prawo skargi do sądu administracyjnego"[1667] Dotyczy to także innych podmiotów, nawet jeśli zachodzą podstawy do uznania ich interesu prawnego. Uprawnienie do wniesienia skargi na rio, o którym mowa w art. 96 ust. 2 u.s.g., ma wyłącznie gmina lub inna j.s.t., a wobec tego inne podmioty nie mogą wnieść skargi z powołaniem się na to, że mają w tym interes prawny. Legitymacja do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie rio wynika z art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w, a przepis art. 50 § 1 p.p.s.a. nie ma zastosowania. Legitymacji do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej nie można wyprowadzić także z przepisu art. 28 k.p.a.[1668]

9.3.3. Przesłanka naruszenia interesu prawnego

Zgodnie z treścią art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. uprawnienie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje gminie lub związkowi międzygminnemu, powiatowi lub związkowi powiatów, bądź województwu, których interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone.[1669] Jak zauważa M. Stahl pojęcie interesu prawnego obejmuje swoim zakresem także uprawnienie oraz kompetencję, zatem takie rozróżnienie przez ustawodawcę uznać należy za zbędne[1670]. Legitymacja wspólnot samorządowych do zaskarżenia rozstrzygnięć organu nadzoru oparta jest na konstrukcji

[1667] Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r., OSK 1598/04, LEX nr 450229.
[1668] Postanowienie NSA z 29.10.2013 r., II OSK 2691/13, LEX nr 1435119.
[1669] K. Sikora, Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej [w:] K. Miaskowska -Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.) Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 759-761, J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 180-181, M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, Warszawa 2014, s. 79, Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1999 r., II SA/Wr 1244/98, niepublikowany, Postanowienie NSA z dnia 23 marca 1994 r., SA/Łd 703/94, ONSA z 1995 r., nr 2, poz. 73, M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, ZNSA 2006, nr 6, s. 21, Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2007 r,, II OSK 1972/06, LEX nr 240447.
[1670] M. Stahl, Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym [w:] J. Góral (red.), R. Hauser (red.), J. Trzciński (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005, s. 399, A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1203.

ochrony interesu prawnego, zatem czy konkretny podmiot prawa ma uprawnienie do zaskarżenia aktu lub czynności organu administracji publicznej decyduje przepis prawa wyznaczający stosunek prawny będący podstawą tego aktu lub czynności, czyli może być to przepis prawa administracyjnego materialnego, procesowego lub ustrojowego[1671].

Podstawą zaskarżenia aktu nadzoru rio przez j.s.t. (lub związek) jest naruszenie interesu prawnego, uprawnienia albo kompetencji. Wobec wymogów wynikających z art. 50 § 1 p.p.s.a., które wiążą się z posiadaniem interesu prawnego przez skarżącego (uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny), przesłanka „naruszenia" interesu prawnego jest dalej idąca. Jak stwierdza P. Chmielnicki wymóg z tego przepisu jest słabszy niż w przypadku art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w. (czyj interes prawny narusza rozstrzygnięcie nadzorcze), gdyż posiadanie interesu prawnego do wniesienia skargi nie musi wiązać się jednocześnie z naruszeniem tego interesu prawnego. Z tego powodu art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. stanowi *lex specialis* odnośnie regulacji art. 50 § 1 p.p.s.a.[1672], zatem prawo do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie przysługuje mieszkańcom j.s.t., jako członkom wspólnoty samorządowej[1673].

Sąd administracyjny bada zgodność zaskarżonych aktów z obiektywnym porządkiem prawnym. Zatem zadaniem sądu jest zbadanie, czy rozstrzygnięcie nadzorcze było zgodne z prawem, czy też nie, a nie tylko to, czy naruszyło ono interes prawny, uprawnienie lub kompetencję danej gminy[1674]. W związku z tym pojawia się pytanie, czy przesłanka ta odgrywa jakąkolwiek rolę. Nie wydaje się możliwe, aby sąd administracyjny mógł oddalić skargę, jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze naruszyło wprawdzie prawo, ale nie naruszyło interesu prawnego, uprawnienia ani kompetencji gminy[1675]. Podkreślenia wymaga uwaga T. Wosia który doszedł do wniosku, że przesłanki formułowane w art. 98 ust. 3 u.s.g. i odpowiadające im w u.s.p. i w u.s.w. są zbędne. O tym czy rozstrzygnięcie nadzorcze jest prawidłowe czy nie, decyduje jego zgodność z prawem, a nie to czy narusza ono czyjeś kompetencje, uprawnienia bądź interes prawny[1676]. Sąd rozpoznając skargę nie jest związany granicami skargi lecz badając jej

[1671] B. Dauter, Metodyka prac sędziego sądu administracyjnego, Warszawa 2009, s. 75-76.
[1672] P. Chmielnicki [w:]. P. Chmielnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 957; A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1202.
[1673] Wyrok NSA z dnia 9 marca 2016 r., II OSK 1695/14, LEX nr 2081319, T. Bąkowski glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 27 maja 2004 r., SA/Bk 1600/03, ONSAiWSA 2005, nr 2, poz. 34.
[1674] J. Zimmermann, Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym PiP 1991, z. 10, s. 48–49.
[1675] T. Woś, Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe, PiP 1993, nr 7, s. 44.
[1676] T. Woś, Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 1991 r., I SA 139/91, OSP 1992, z. 7-8, s. 336.

zasadność ocenia, czy rozstrzygnięcie organu nadzoru jest obiektywnie zgodne z prawem czy też nie.

9.3.4. Przesłanka podjęcia uchwały przez organ j.s.t. w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej

Podstawą wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Konstrukcja przyjęta w art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. może budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza w kwestii legitymacji skargowej. Pogląd o legitymacji gminy (związku międzygminnego), powiatu (związku powiatów), województwa jest do utrzymania, o ile przyjmiemy, że w tej konstrukcji prawnej chodzi nie o samą legitymację, ale o reprezentację j.s.t. w zakresie zaskarżania aktów nadzoru do sądu administracyjnego. Reprezentacja w tym zakresie należy do tego organu j.s.t., którego uchwały (zarządzenia) zostały zakwestionowane przez organ nadzoru albo którego akt nadzoru dotyczy. Podmiotem praw i obowiązków jest dana j.s.t. wyposażona w stosowne atrybuty, w szczególności w osobowość prawną. Gmina, powiat, województwo działają poprzez swoje organy, stąd nie mogą być one traktowane jako podmioty od niej niezależne[1677].

Przy zaskarżeniu przez j.s.t. rozstrzygnięcia nadzorczego rio do sądu istotną jest uchwała (zarządzenie) podejmowana przez właściwy organ j.s.t. w przedmiocie skargi[1678]. Obowiązek podjęcia wynika z art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. Jak podkreśla SN w uchwale 7 sędziów z dnia 27 lutego 1992 r., III AZP 8/91: „konieczność podjęcia uchwały (zarządzenia) w przedmiocie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wymusza na właściwym organie gminy, aby dokonał on ponownej oceny swojej uchwały (zarządzenia) kwestionowanej przez organ nadzoru i dopiero po dokonaniu takiej oceny zadecydował czy należy skarżyć dotyczące tej uchwały (zarządzenia) rozstrzygnięcie nadzorcze, czy też nie”[1679]. Przeprowadzone przez j.s.t. postępowanie wewnętrzne ma zatem

[1677] A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 942.
[1678] Wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r., II SA/Wr 1499/98, OwSS z 1999 r., nr 4, poz. 116; J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 182; J. Wyporska [w:] J.P.Tarno (red.), Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2004, s. 270; B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 416, zob. wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r., II SA/Wr 1499/98, OwSS z 1999 r., nr 4, poz. 116.
[1679] OSNC z 1992 r., nr 7-8, poz. 119.

spełniać przed wszystkim funkcję samooceny zakwestionowanej w drodze postępowania nadzorczego uchwały (zarządzenia), a jego efektem ma być podjęcie stosownej uchwały (zarządzenia) w temacie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego[1680]. Czynność jej podjęcia powinna nastąpić zanim zostanie złożona skarga do sądu administracyjnego[1681]. Logiczną konsekwencją podjęcia uchwały (zarządzenia) powinno być właśnie wystąpienie przez j.s.t. ze skargą do sądu administracyjnego[1682]. Uchwała (zarządzenie) powinna być podjęta przed wniesieniem skargi[1683]. W postanowieniu z 9 października 2008 r., II SA/Op 517/08[1684], wojewódzki sąd administracyjny w Opolu przyjął, że skarga, nawet wniesiona do sądu administracyjnego przez organ wykonawczy j.s.t. w przewidzianym w art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w., 30-dniowym terminie, nie może zostać uznana za wniesioną skutecznie, jeżeli nie została podjęta uchwała organu uchwałodawczego tej jednostki o skierowaniu skargi do sądu. Wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze bez załączenia uchwały rady gminy o wniesieniu skargi uznać należy zatem za brak formalny tej skargi, który w świetle art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. może być uzupełniony na wezwanie sądu wzywającego stronę skarżącą do jego uzupełnienia w terminie 7 dni pod rygorem odrzucenia skargi.

Brak uchwały (zarządzenia) w chwili składania skargi do sądu administracyjnego oznacza zdaniem D. Kurzyny – Chmiel ułomność podstawy zaskarżenia. Jest to jednak wadliwość, która może zostać usunięta[1685]. W orzecznictwie przyjmuje się, iż nie dołączenie uchwały do skargi traktowane jest jako brak, który może zostać uzupełniony w terminie wyznaczonym do tego celu przez sąd administracyjny[1686]. Sąd wyznacza stosowny termin do

[1680] D. Kurzyna-Chmiel, Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003, s. 149.
[1681] W. Chróścielewski, Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego, ST 1994, nr 10, s. 54.
[1682] G. Jyż uważa, iż uchwała powinna być podjęta przed wniesieniem skargi do sądu [w:] A. Szewc (red.), G. Jyż, J. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2010, s. 468; natomiast T. Woś uważa, iż uchwała inicjuje cały proces zaskarżania brak więc jej momencie wnoszenia skargi powoduje że cała czynność nie zostanie przeprowadzona zgodnie z zapisem art. 98 u.s.t (obecna u.s.g.) [w:] Skarga gminy do WSA na rozstrzygniecie organu nadzorczego-aspekty procesowe PiP 1993. z. 7, s. 47.
[1683] G. Jyż [w:] A. Szewc (red.), G. Jyż, J. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym. Warszawa 2010, s. 468, W. Chróścielewski, Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego, ST 1994, nr 10, s. 54, M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, ZNSA 2006, nr 6, s. 22.
[1684] LEX nr 504535.
[1685] D. Kurzyna-Chmiel, Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003, s. 149; podobnie A. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002, s. 112; zob. także Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 1996 r., SA/Wr 3040/96, OwSS w 1997 r., nr 2, poz. 51; wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r., II Sa/Wr 1499/98, OSS w 1999 r., nr 4, poz. 116; Postanowienie SN z 21 września 1994 r., III ARN 43/94, OSNP z 1994 r., nr 12, poz. 185.
[1686] Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 1996 r., SA/Wr 3040/96, OwSS z 1997 r., nr 2, poz. 51; Postanowienie SN z dnia 21 września 1994 r., III ARN 43/94, OSNAPiUS z 1994 r., nr 12, poz. 185; zob. również wyrok SN z 5 października 1994 r., OSNAPiUS z 1994 r., nr 12, poz. 186 w którym sąd orzekł, iż brak uchwały organu

uzupełnienia braków formalnych wniesionej skargi, a brakiem takim jest właśnie nie dołączenie uchwały (zarządzenia)[1687]. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 31 stycznia 2012 roku, I OSK 106/12[1688], zgodnie z którym skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze, wniesiona przed podjęciem uchwały lub wydaniem stosownego zarządzenia, nie może zostać odrzucona, jeżeli w późniejszym terminie taki akt zostanie uchwalony i przekazany do sądu administracyjnego. Pogląd prezentowany przez orzecznictwo jest generalnie akceptowany przez przedstawicieli doktryny[1689].

Logiczne jest rozumowanie, że najpierw organ j.s.t. powinien podjąć stosowną uchwałę (zarządzenie), a dopiero wnieść do sądu skargę na kwestionowane rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru. W wyroku NSA z dnia 13 sierpnia 1991 roku, SA/Wr 673/91[1690] sąd orzekł, że uchwałę w kwestii wniesienia skargi do sądu administracyjnego może podjąć tylko ten organ j.s.t., którego rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy. Odnosząc to do obecnego stanu prawnego jeżeli przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego była np. uchwała rady gminy, to rada będzie władna do podjęcia uchwały, w następstwie której zostanie złożona skarga na dane rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego. Jeżeli rozstrzygnięcie dotyczy np. zarządzenia wójta to on właśnie będzie kompetentny do wydania zarządzenia w oparciu o które zostanie złożona skarga.

Stroną postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi na rozstrzygniecie nadzorcze jest j.s.t., której organ wydał uchwałę (zarządzenie) podlegające stwierdzeniu nieważności. Stroną przeciwną w tym postępowaniu jest organ nadzoru wydający rozstrzygnięcie, które następnie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego jako zdaniem gminy niezgodne z przepisami prawa. P. Chmielnicki uważa jednak, że stroną przeciwną w postępowaniu ze skargi z art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w. nie będzie konkretny organ

gminy w momencie wnoszenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu nie może być podstawa do odrzucenia tej skargi przez sąd; podobnie postanowienie SN z dnia 7 lipca 1994 r., III ARN 41/94, OSNP z 1994 r., nr 6, poz. 92 oraz postanowienie SN z 5 października 1994 r., III ARN 53/94, OSNP z 1994 r., nr 12, poz. 186.

[1687] Wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r., II SA/Wr 1499/98, OwSS z 1999 r., nr 4, poz. 116; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1991 r., SA/Po 62/91,Wspólnota z 1991 r., nr 34, s. 15; postanowienie NSA z dnia 16 lutego 1996 r., SA/Wr 3040/93, OwSS z 1997 r., nr 2, poz. 51; zob. także M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Postępowanie administracyjne- ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi Warszawa 2017, s. 472 i n. – zdaniem A. Wiktorowskiej termin ustalony przez sąd na uzupełnienie braków wynosi 7 dni; odmiennie SN w postanowieniu z dnia 7 lipca 1994 r., III ARN 42/94, OSNAPiUS z 1994 r., nr 9, poz. 138, orzekł, że czas na doręczenie uchwały jest nawet do momentu wydania rozstrzygnięcia w sprawie.

[1688] LEX nr 1120573.

[1689] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym, Warszawa 1997, s. 505; J. P. Tarno, Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] J. P. Tarno (red.), M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2002, s. 270.

[1690] Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1991 r., SA/Wr 673/91, OSP z 1992 r., nr 11-12, s. 235.

nadzoru (wojewoda lub rio), lecz będzie to zawsze osoba prawna, czyli w tym przypadku Skarb Państwa reprezentowany w tym postępowaniu przez organ nadzoru[1691].

Kwestią problematyczną jest ustalenie kto w imieniu j.s.t. legitymowany jest do złożenia skargi w sądzie. Jeżeli kwestionowane jest zarządzenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oczywistym jest że to temu organowi przysługuje prawo wniesienia skargi do WSA na rozstrzygnięcie nadzorcze, z którego treścią się nie zgadza. Problem dotyczy uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że skoro przepisy ustrojowych ustaw samorządowych tworzą konstrukcje nadzoru opartą o kontrole legalności działalności każdego z organów j.s.t., wyposażając każdego z nich w uprawnienie do decydowania o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do WSA to należy przyjąć, że w tym sprawach w imieniu rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa wystąpić może podmiot upoważniony przez radę (sejmik), w szczególności jej przewodniczący, który z mocy art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p., art. 20 ust. 3 u.s.w. organizuje prace rady (sejmiku). Jeżeli rada (sejmik) podejmie uchwałę o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do WSA i upoważni jej przewodniczącego do złocenia skargi to staje się on wtedy *sui generis* pełnomocnikiem rady. Nie można w takiej sytuacji skutecznie dowodzić, iż skarga wniesiona przez przewodniczącego rady gminy jest z tego powodu niedopuszczalna[1692]. Jeżeli doręczenie rozstrzygnięcia nastąpi po zmianie kadencji organów j.s.t., to do złożenia skargi uprawniony jest organ następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego organu j.s.t (art. 98 ust. 3a u.s.g, art. 85 ust. 3a u.s.p., art. 86 ust. 2a u.s.w.). Uchwałę w kwestii wniesienia skargi do WSA może podjąć tylko ten organ, którego rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy[1693].

Ponadto brak jest przesłanki uprzedniego wezwania rio do usunięcia naruszenia prawa w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze rio. Wniesienie skargi do WSA nie musi być poprzedzone, ani nie jest zależne od wcześniejszego wystąpienia przez gminę z wnioskiem o usunięcie naruszenia prawa[1694]. Tezę tej treści zawarł w swojej uchwale z dnia 15 stycznia

[1691] P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska -Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 956-957, problematyką kto jest drugą stroną - państwo czy organ nadzoru? zajmuje się również B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice …, s. 135-136.

[1692] Postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., II OSK 706/09, Lex nr 360197, Postanowienie NSA z 14.06.2007 r., II OSK 706/07, LEX nr 360197; Wyrok NSA z 1.06.2004 r., OSK 289/04, LEX nr 158997; wyrok NSA z 3.11.2009 r., I OSK 1035/08, LEX nr 586288.

[1693] A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 942-943.

[1694] Zmiana wprowadzona nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie, o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U., nr 45, poz. 497 ze zm.

1998 r. SN.[1695] Również NSA w uchwale z dnia 23 marca 1998 r. orzekł, iż gmina nie jest zobowiązana do wezwania wojewody (odpowiednio rio) do usunięcia naruszenia prawa zanim wniesie skargę do sądu administracyjnego na jej zdaniem naruszające prawo rozstrzygnięcie nadzorcze[1696].

9.3.5. Pośrednictwo organu nadzoru w przedmiocie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej

Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu nadzoru, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Organ ten przekazuje skargę do WSA w terminie 30 dni od jej wniesienia wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a.). Do dnia wyznaczenia terminu rozprawy organ nadzoru może uwzględnić w całości wniesioną skargę (art. 54 § 3 p.p.s.a.). Tym samym w zależności od treści skargi organ nadzoru może uchylić swoje rozstrzygnięcie nadzorcze i zakończyć postępowanie nadzorcze lub uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze wydać w tym zakresie nowe rozstrzygniecie nadzorcze, na które j.s.t. przysługiwać będzie prawo wniesienia nowej skargi do WSA[1697].

Odpis wniesionej skargi jest doręczany organowi nadzoru, który wydał kwestionowanie rozstrzygnięcie, z jednoczesnym zobowiązaniem do przedłożenia w terminie 30 dni odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy. Do momentu wyznaczenia terminu rozprawy organ nadzoru może uwzględnić w całości wniesioną skargę. Tym samym w zależności od treści skargi organ nadzoru może uchylić swoje rozstrzygnięcie nadzorcze przyznając się w ten sposób do błędu ze swojej strony kończąc postępowanie w sprawie lub uchylając rozstrzygnięcie wydać w to miejsce nowe rozstrzygniecie, na które j.s.t. przysługiwać będzie prawo wniesienia nowej skargi[1698].

Oczywiście organ nadzoru może nic nie czynić, stojąc na stanowisku, iż istniały wyraźne przesłanki ku temu aby wydać rozstrzygnięcie o takiej właśnie treści. W takiej sytuacji podda on swoje działanie ocenie niezawisłego sądu administracyjnego.

[1695] Uchwała SN z dnia 15 stycznia 1998 r., III ZP 43/97, OSNAPiUS z 1998 r., nr 12, poz. 353; zob. także W. Chróścielewski, Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego ST 1994, nr 10, s. 49-58.

[1696] Uchwała NSA z dnia 23 marca 1998 r., OPS 9/97, ONSA z 1998 r., nr 2, poz. 41.

[1697] K. Sikora, Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli, Lublin 2017, s. 279.

[1698] D. Kurzyna - Chmiel, Nadzór wojewody nas samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003, s. 152.

9.3.6. Termin wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej

Warunkiem skutecznego wniesienia skargi do WSA jest dokonanie tej czynności w ustawowo wskazanym terminie 30 dni, który rozpoczyna bieg z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego właściwemu organowi j.s.t. Oznacza to że jeżeli j.s.t. chce dochodzić swoich praw przed WSA musi złożyć skargę przed upływem wskazanego terminu. Wniesienie skargi z uchybieniem powyższego terminu spowoduje odrzucenie skargi przez WSA na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a w związku z art. 98 ust. 1 u.s.g. (art. 85 ust. 1 u.s.p, art. 86 ust. 1 u.s.w.). Art. 98 ust. 5 u.s.g. (odpowiednio art. 85 ust. 5 u.s.p., art. 86 ust. 4 u.s.w.) stanowi, że uchybienie powyższemu terminowi jest jedną z okoliczności powodujących uprawomocnienie się rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego przez organ nadzoru.

Skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego powoduje konieczność wyznaczenia przez sąd terminu rozprawy dla rozpoznania skargi. Zgodnie z treścią art. 92a u.s.g., art. 80a u.s.p., art. 82b u.s.w. sąd winien wyznaczyć rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi[1699]. Ustawodawca nie określił jednak żadnych negatywnych skutków spowodowanych niezachowaniem tego terminu przez sąd. Należy zatem uznać wskazany termin jako instrukcyjny, gdyż niejednokrotnie jego dochowanie jest po prostu niemożliwe z uwagi na braki formalne, które muszą być uzupełnione. Za początek biegu terminu 30 dni do wyznaczenia rozprawy należy uznać datę wyznaczoną do uzupełnienia braków wniesionej skargi[1700].

[1699] J. P. Tarno, Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] J. P. Tarno (red.), M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2002, s. 259.
[1700] Tamże, s. 270.

9.4. Rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej

9.4.1. Uchylenie rozstrzygnięcie nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej

Przepis art. 148 p.p.s.a., jak również ustrojowe ustawy samorządowe, nie określają podstaw uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonego aktu nadzoru. Należy jednakże zauważyć, że kryterium sądowej kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym pozostaje w bezpośrednim związku z kryterium stosowanym przez organ nadzoru w przypadku podjęcia określonego środka nadzorczego. Rozpoznając skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, obowiązkiem WSA jest najpierw zbadać zgodność z prawem samej uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego, a dopiero w następnej kolejności zbadać legalność rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego stwierdzono nieważność tej uchwały[1701]. Działanie sądu winno mieć charakter dwustopniowy i obejmować, w pierwszej kolejności, badanie zgodności z prawem samej uchwały lub zarządzenia, a w kolejnym etapie – badanie zgodności z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrując skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze rio o nieważności uchwały (zarządzenia) bada treść uchwały (zarządzenia) organu j.s.t. rozstrzygając czy rzeczywiście przedłożony akt prawny rażąco narusza prawo. Zatem w dwuetapowym działaniu sądu najpierw następuje badanie zgodności z prawem samego aktu prawnego organu samorządu, następnie badaniu zgodności z prawem podlega wydane w tej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze. Zgodnie z treścią art. 148 p.p.s.a. WSA po przeprowadzonym postępowaniu może uznać zasadność wniesionej przez j.s.t. skargi na rozstrzygniecie nadzorcze. Sąd uprawniony jest do uchylenia aktu nadzoru[1702]. Podstawą uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego będzie fakt naruszenia prawa (materialnego lub procesowego). Wskazane naruszenie musi mieć wpływ na treść wydanego rozstrzygnięcia, bowiem brak takiego wpływu nie spowoduje jego uchylenia. Jeżeli natomiast sąd nie uzna zasadności wniesionej skargi na rozstrzygniecie nadzorcze, orzeknie o jej oddaleniu.

Orzeczenie WSA uwzględniające skargę wniesioną na rozstrzygnięcie nadzorcze pozbawia zaskarżone rozstrzygnięcie mocy prawnej od chwili jego wydania, wywołuje zatem

[1701] Wyrok WSA w Gliwicach z 30.01.2017 r., IV SA/Gl 1018/16, LEX nr 2237691.
[1702] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawie nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1985, s. 141-142.

skutek *ex tunc*. Jeżeli sąd oddala skargę, to jego orzeczenie w tej materii ma charakter deklaratoryjny – utrzymuje w mocy podjęte rozstrzygnięcie nadzorcze i wywołuje skutki na przyszłość czyli *ex nunc*[1703].

Rozstrzygnięcie rio staje się prawomocne, jeżeli bezskutecznie upłynął termin do wniesienia skargi do sądu, zatem albo w ogóle skarga przez j.s.t. nie została wniesiona lub wniesiono ją po upływie ustawowego terminu 30 dni, a sąd swoim postanowieniem nie dokonał skutecznego przywrócenia tego terminu. Jest ono również prawomocne wraz z oddaleniem wniesionej skargi, które następuje na skutek nie uznania przez sąd zasadności skargi. Powodem jest fakt niestwierdzenia żadnych uchybień przy podejmowaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, albo też wskazane przez skarżącą j.s.t. naruszenia prawa nie miały wpływu na treść podjętego rozstrzygnięcia. Okolicznością powodującą uzyskanie przymiotu prawomocności przez rozstrzygnięcie nadzorcze rio jest także odrzucenie w drodze postanowienia skargi przez sąd[1704].

Konstrukcja prawomocności i związanej z nią wykonalności rozstrzygnięcia nadzorczego wszystkich organów nadzoru, w tym rio stanowi podstawową gwarancję poszanowania zasady bezpieczeństwa prawnego a także pewności prawa, do czasu bowiem rozstrzygnięcia sporu przez sąd lub bezskutecznego upływu terminu wniesienia skargi rozstrzygnięcie nadzorcze jeszcze nic nie zmienia w obowiązującym stanie prawnym. Skutkiem braku prawomocności jest brak możliwości wykonania uchwały (zarządzenia) organu j.s.t. Nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze rio nie wywiera skutku prawnego i uchwała organu gminy, której nieważność stwierdzono, może być wykonana w okresie tej nieprawomocności; rozstrzygnięcie nadzorcze staje się wykonalne dopiero z chwilą uzyskania prawomocności[1705].

Prawomocność rozstrzygnięcia nadzorczego w znaczeniu formalnym powoduje sytuację, w której nie przysługuje już żaden zwyczajny środek prawny (środek odwoławczy lub środek zaskarżenia) przy użyciu którego można ze skutkiem prawnym wzruszyć dane rozstrzygnięcie nadzorcze[1706]. Natomiast prawomocność w znaczeniu materialnym oznacza ostateczne zakończenie sporu między stronami, a zatem wykluczona jest tym samym

[1703] P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska -Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 939.
[1704] Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r., II SA 1244/01, niepublikowany; relacje między wykonalnością a prawomocnością szeroko omawia B. Dolnicki Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] M. Stahl (red.), J. P. Tarno (red.), M. Górski (red.), Administracja i Prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s. 49-60.
[1705] Wyrok NSA z 25.11.1999 r., I SA 1483/99, ONSA 2000/4, poz. 174.
[1706] Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego …, ST 2001, nr 1-2 , s. 118.

możliwość ponownego rozpoznania tej samej sprawy przez sąd. Skutkuje to konstrukcją tzw. powagą rzeczy osądzonej[1707].

Wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego rio uzależniona jest od uzyskania przymiotu prawomocności[1708]. Do czasu uzyskania prawomocności, na co zwraca uwagę J. P. Tarno, „rozstrzygniecie nadzorcze ma charakter suspensywny – wstrzymuje (z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego) wykonanie uchwały (zarządzenia) w zakresie w jakim stwierdzono nieważność, ale usunięcie z obrotu prawnego wadliwego aktu prawnego następuje dopiero z momentem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego"[1709].

NSA w wyroku z dnia 25 listopada 1999 r., I SA 1483/99[1710] orzekł, że nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze nie wywiera skutku prawnego w postaci uchylenia uchwały. Prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze izby pozbawia uchwałę (zarządzenie) mocy obowiązującej *ex tunc* czyli od chwili jej podjęcia. Oczywiście organ j.s.t. może wydać w jej miejsce nowy akt prawny, który stanowić może podstawę nowego postępowania nadzorczego[1711].

Konstrukcja prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego równoważy zatem z jednej strony ingerencję nadzorczą z ochroną samodzielności z drugiej. Wykonywana przez sąd administracyjny kontrola legalności rozstrzygnięć nadzorczych przyczynia się do stabilizacji porządku prawnego, będąc równocześnie formą ochrony samodzielności j.s.t. Z drugiej jednak strony na co zwraca uwagę D. Kurzyna-Chmiel sądowa kontrola uniemożliwia niekontrolowane poszerzenie się sfer samodzielności samorządu terytorialnego poprzez oddalenie tych wszystkich skarg wnoszonych względem rozstrzygnięć uznanych przez sąd za zgodne z prawem[1712]. Pomimo tego, że sądy administracyjne nie są uznawane za organy nadzoru nad samorządem terytorialnym to jednak mimo wszystko poprzez swoje działanie

[1707] B. Dolnicki, Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] M. Stahl (red.), J. P. Tarno (red.), M. Górski (red.), Administracja i Prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s. 56.

[1708] Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1999 r., I SA 1483/99, ONSA z 2000 r., nr 4, poz. 174; postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., II SA 1331/00, OSP z 2000 r., nr 9, poz. 136; w Wyroku NSA z dnia 25 listopada 1999 r., I SA 1483/99, ONSA z 2000 r., nr 4, poz. 174; sąd orzekł, iż nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze nie wywiera skutku prawnego i uchwała gminy której nieważność stwierdzono może być wykonana w okresie tej nieprawomocności, rozstrzygniecie jest wykonalne z chwilą uzyskania prawomocności.

[1709] J. P. Tarno, Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] J. P. Tarno (red.), M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2002, s. 275.

[1710] Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1999 r., I SA 1483/99, ONSA z 2000 r., nr 4, poz. 74; Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r., II SA 1244/01, CBOSA.

[1711] J. P. Tarno, Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] J. P. Tarno (red.), M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2002, s. 276.

[1712] D. Kurzyna-Chmiel, Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003, s. 155.

oddziaływają one w sposób istotny na sprawowanie i wykonywanie nadzoru przez uprawnione do tego organy.

Jak podkreśla B. Dolnicki: „przepisy ustaw samorządowych dotyczących kwestii nadzoru nad działalnością j.s.t. stanowią całościową gwarancję samodzielności działania tych jednostek, z tego powodu nie może być nigdy żadnej dowolności w stosowaniu środków nadzoru, ani swobody interpretacji skutków prawnych jakie zastosowane w konkretnym przypadku środki wywołują”[1713].

Gdy WSA uwzględnia skargę j.s.t. na akt nadzoru, sprawa może zakończyć się jedynie uchyleniem aktu nadzoru, co wynika z dyspozycji art. 148 p.p.s.a. Konstrukcja środka stosowanego wobec rozstrzygnięć nadzorczych jest zatem oparta na sankcji wzruszalności[1714]. Użyty przez ustawodawcę zwrot „uchyla ten akt" oznacza, że sąd uwzględniając skargę j.s.t. na akt nadzoru nie może stwierdzić nieważności zaskarżonego aktu nadzoru, nawet wtedy gdyby dopatrzył się istotnego naruszenia prawa w działaniu organu nadzoru, ani też orzec że doszło do wydania aktu nadzoru z naruszeniem prawa[1715]. Sąd ma tylko jedną możliwość, czyli uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru, ów akt nadzoru który był przedmiotem zaskarżenia traci moc z chwilą wydania orzeczenia, czyli *ex nunc*. Ponadto uchylenie aktu nadzoru traktować należy w kategorii „obowiązku” sądu, a nie „możliwości”. W odniesieniu do skargi na akt nadzoru, należy wskazać, iż w świetle obowiązującego stanu prawnego sąd musi uchylić akt nadzoru niezależnie od stopnia naruszenia prawa[1716]. Rozwiązanie to jest krytykowane w doktrynie, gdyż podkreśla się wobec aktów nadzoru które mogą być dotknięte kwalifikowanymi wadami wyłączona jest możliwość stosowania sankcji nieważności[1717].

[1713] B. Dolnicki, Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Prof. M. Jełowickiemu, Rzeszów 2004, s. 98-106.
[1714] M. Prus, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, Warszawa 2014, s. 205.
[1715] Wyrok NSA z dnia 14 maja 2009 r., II GSK 929/08, LEX nr 599069.
[1716] E. Żelasko-Makowska Skarga organów jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze - wybrane aspekty procesowe [w:] B. Dolnicki (red.), J.P.Tarno (red.) Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, Warszawa 2012, s. 451.
[1717] B. Adamiak, Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, ST 1997, nr 4, s. 33.

Z dyspozycji art. 148 p.p.s.a. wynika, że sąd w orzeczeniu dokonuje uchylenia aktu nadzoru w całości. Większość przedstawicieli doktryny[1718] oraz orzecznictwo[1719] akceptuje stanowisko, że nic nie stoi na przeszkodzie działaniu sądu aby uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze w całości lub w części. Przeciwny pogląd prezentuje J. P. Tarno wskazując, iż sąd może uchylić akt nadzoru w części, prezentowany pogląd nie znajduje uzasadnienia na gruncie wykładni językowej i gramatycznej przepisu art. 148 p.p.s.a. Należy bowiem ten przepis porównać do art. 145 i 147 p.p.s.a., z których wynika możliwość wzruszenia wskazanych w nich aktów „w całości lub części", zatem ustawodawca wyraźnie dopuścił w tych przepisach taką możliwość, co oznacza że gdyby podobnie rozwiązanie miał zastosować w art. 148 p.p.s.a. to uczyniłby tak, skoro jednak tego nie zrobił, to w odniesieniu co do możliwości uchylenie aktu nadzoru w części, należy dojść do odmiennego wniosku, czyli możliwe jest jedynie uchylenie aktu nadzoru w całości[1720]. Również M. Stahl zwraca uwagę, że z przepisu art. 148 p.p.s.a., ani również z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych nie wynika, aby sąd mógł uchylić akt nadzoru w części. Jest to niezrozumiałe gdy odnieść to do możliwości uchylenia przez sąd administracyjny w całości lub w części decyzji lub postanowienia, albo do możliwości stwierdzenia nieważności przez sąd aktu prawa miejscowego w całości lub w części lub odnieść to do możliwości stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez organ nadzoru, który może tego dokonać „…w całości lub w części…". Należy poprzeć prezentowany postulat, że istniejąca luka w rozwiązaniu ustawowym powinna zostać przez ustawodawcę uzupełniona[1721].

W art. 148 p.p.s.a. nie określono skutków prawnych wydania wyroku uchylającego akt nadzoru, zatem przyjmując ogólne reguły dotyczące aktów stosowania prawa, akt nadzoru zostaje uchylony czyli traci moc wiążącą z chwilą wydania prawomocnego wyroku, wywołuje skutki prawne *ex nunc*[1722]. Co wpływa na akt wydany przez j.s.t., którego dotyczył akt nadzoru,

[1718] T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 869; A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 645-646, W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1985, s. 141-142; J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 187-188; J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczych [w:] M. Stec (red.), M. Mączyński (red.) Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011, s. 227.

[1719] Wyrok NSA z dnia 6 października 2016 r., II OSK 1889/16, LEX nr 2169053, Wyrok NSA z dnia 14 maja 2009 r., II GSK 929/08, LEX nr 599069; Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688.

[1720] J.P.Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 384-385.

[1721] M. Stahl, Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, ZNSA 2013, z. 3, s. 63.

[1722] P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska -Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I, Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Wlaźlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 957; M. Romańska, Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych, Warszawa 2010, s. 456-457.

a mianowicie, z datą uchylenia aktu nadzoru odzyskuje moc wiążącą zakwestionowana aktem nadzoru uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego[1723].

Rozwiązanie, w myśl którego - w przypadku uznania zasadności skargi - jedynym dopuszczalnym rozstrzygnięciem sądu jest orzeczenie o uchyleniu aktu nadzoru, budzi wątpliwości, które podnosi D. Dąbek: „(…) w praktyce niejednokrotnie zdarza się bowiem, że wprawdzie akt nadzoru nieprawidłowo ocenia wady aktu organu samorządowego (a więc akt nadzoru narusza prawo, jest niezgodny z prawem), ale równocześnie sąd stwierdza, że akt ten zawiera inne wady powodujące jego nieważność. Jedyną możliwością sądu jest jednak w takim przypadku uwzględnienie skargi na akt nadzoru, czyli zgodnie z dyspozycją art. 148 p.p.s.a. uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego, co w efekcie doprowadzi do zaakceptowania w obrocie prawnym wadliwego aktu samorządowego (…)[1724]. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę oddziałuje na zakończone postępowanie nadzorcze w ten sposób, że otwiera możliwość ponownego rozpoznania sprawy i rozstrzygnięcia co do meritum, przy czym treść rozstrzygnięcia będzie uzależniona od oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu sądu administracyjnego. Zgodnie z dyspozycją art. 170 p.p.s.a., orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Jeśli sąd administracyjny prawomocnie oddali skargę, wówczas zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne[1725].

Rozpoznając skargę na akt nadzoru rio stwierdzający nieważność uchwały (zarządzenia) organu j.s.t., sąd jest zobowiązany badać zwłaszcza treść samego aktu j.s.t., rozstrzygając m.in. czy stwierdzenie nieważności zostało podjęte zgodnie z przepisem ustanawiającym kryteria tego stwierdzenia. Przedmiotem oceny sądu musi być ustalenie, czy uchwała organu stanowiącego w sposób istotny narusza prawo. Działanie sądu powinno mieć charakter dwustopniowy, w pierwszej kolejności badanie zgodności z prawem samej uchwały (zarządzenia), następnie badanie zgodności z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jej nieważność[1726]. Rozpoznając skargę na akt nadzoru, obowiązkiem sądu jest najpierw zbadanie zgodności z prawem samej uchwały (zarządzenia) organu samorządu

[1723] T. Woś, „Nowa" regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego - odstępstwa od modelu pozostały, cz. II. ST 2007, nr 3, s. 34-56.
[1724] D. Dąbek, Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego w zreformowanym systemie ustrojowym - 10 lat doświadczeń [w:] J. Parchomiuk (red.), B. Ulijasz (red.), E. Kruk (red.) Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce, Warszawa 2009, s. 424, J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczych [w:] M. Stec (red.), M. Mączyński (red.), Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011, s. 227.
[1725] J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 188-189.
[1726] Wyrok WSA w Opolu z dnia 16 lutego 2013 r., I SA/Op 46/13, LEX nr 1286876.

terytorialnego, a dopiero w następnej kolejności badanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego stwierdzono nieważność tej uchwały[1727].

Przepis art. 148 p.p.s.a. nie dotyczy każdego uchybienia obowiązującym przepisom prawa, ale tylko takiego, w wyniku którego organ nadzoru mylnie uznał, że akt lub zachowanie organu j.s.t. jest sprzeczne z prawem w stopniu uzasadniającym jego ingerencję[1728]. Powyższy przepis ale również ustrojowe ustawy samorządowe, nie określają podstaw uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonego aktu nadzoru. K. Defecińska-Tomczak uważa, że przy ocenie legalności rozstrzygnięć nadzorczych należy stosować art. 145 p.p.s.a.[1729] podobne stanowisko prezentuje R. Sawuła[1730], uzasadniając powyższy pogląd powołują przepisy art. 98 ust. 4 u.s.g., art. 85 ust. 4 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w., które przewidują odpowiednie stosowanie w sprawach skarg na akty nadzoru przepisów o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji administracyjnych. K. Defecińska-Tomczak podkreśla, że stosowanie art. 145 p.p.s.a. musi być „odpowiednie" i uwzględniać specyfikę rozstrzygnięć nadzorczych i postępowań, w których akty nadzoru są wydawane. Sąd musi badać wpływ naruszenia prawa na wynik sprawy, aby uchylić rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd musi stwierdzić naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, albo naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy[1731]. Odmiennego pogląd prezentuje T. Woś, pomimo odesłania w art. 98 ust. 4 u.s.g., art. 85 ust. 4 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. do odpowiedniego stosowania w postępowaniu ze skarg na akty nadzoru przepisów o zaskarżaniu decyzji administracyjnych, jako nieprzydatne do określania tych podstaw należy ocenić przyjęte w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. odróżnienie naruszeń prawa materialnego i procesowego jako podstawy uchylenia przez ten sąd decyzji i postanowień. W postępowaniu ze skargi na akt nadzoru nie zachodzi potrzeba badania wpływu naruszenia prawa na wynik sprawy, skoro akt nadzoru nie rozstrzyga sprawy administracyjnej. Podstawą uchylenia przez sąd aktu nadzoru powinno być każde naruszenie prawa przez organ nadzorczy, bez względu na materialnoprawny lub procesowy charakter naruszonego przepisu[1732]. Również B. Adamiak, uważa iż ustawa p.p.s.a. nie określa podstaw zastosowania

[1727] Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 grudnia 2010 r., II SA/Op 520/10, LEX nr 754224.
[1728] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2010 r., III SA/Wr 149/10, LEX nr 643927, J. Zimmermann, Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, nr 10, s. 48, J.P.Tarno, Orzeczenia sądowe [w:] W. Chróścielewski, J.P.Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2016, s. 447-448.
[1729] K. Defecińska-Tomczak, Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym [w:] Z. Kmieciak (red.) Polskie sądownictwo administracyjne, Warszawa 2006, s. 137–138.
[1730] R. Sawuła, Glosa aprobująca do wyroku NSA z dnia 14 maja 2009 r., II GSK 929/08, ONSA i WSA 2010, nr 4, poz. 78, OSP 2010, z. 7–8, s. 509-510.
[1731] K. Defecińska-Tomczak, Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym …, s. 137–138.
[1732] T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 870, E. Żelasko-Makowska, Skarga organów jednostek

środka uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Z konstytucyjnej zasady praworządności wypływa model działania zgodnego z prawem, który należy uzupełnić regulacją ustaw samorządowych. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezgodne z prawem, jeżeli np.: 1) zostało wydane z naruszeniem przepisów o właściwości (właściwość organów nadzoru uregulowana jest w art. 171 ust. 2 Konstytucji w związku z ustawami samorządowymi); 2) jest wydane bez podstawy prawnej; 3) naruszono termin realizacji kompetencji nadzorczej; 4) przekroczono granice nadzoru przez błędną wykładnię naruszenia prawa, obejmującą nieistotne naruszenia prawa; 5) naruszono reguły postępowania nadzorczego przez uniemożliwienie obrony w toku postępowania organowi jednostki samorządu terytorialnego; 6) naruszono przepisy co do struktury rozstrzygnięcia nadzorczego (np. brak uzasadnienia)[1733].

J. P. Tarno uważa natomiast, że choć ustawodawca w art. 148 p.p.s.a., oraz w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych nie określił jakiego rodzaju naruszenia prawa uzasadniają uwzględnienie skargi na akt nadzoru, to przyjąć należy, że nie chodzi tutaj o każde uchybienie obowiązującym przepisom prawa, lecz tylko o takie uchybienie w wyniku których organ nadzoru mylnie uznał, że dany akt organu j.s.t. jest sprzeczny z prawem, w takim stopniu który uzasadnia ingerencje organu nadzoru. Tylko takie naruszenie prawa przez organ nadzoru uznać można po stronie sądu administracyjnego za uzasadniające uwzględnienie skargi na akt nadzoru. Sąd nie może uwzględnić skargi na akt nadzoru, który został co prawda wydany z pewnymi uchybieniami, lecz o charakterze nieistotnym, gdyż pozostającym bez wpływu na dokonaną przez organ nadzoru ocenę nielegalności aktu organu j.s.t.[1734].

T. Woś zwraca uwagę na jedną kwestię związaną z uwzględnieniem skargi i uchyleniem aktu nadzoru, a mianowicie jak ocenić skutki prawne jakie wywołał akt nadzoru względem aktu prawa miejscowego w okresie pomiędzy jego wydaniem i doręczeniem organowi j.s.t., a następnie jego uchyleniem jako końcowym efektem postępowania przed sądem administracyjnym. Akt prawa miejscowego bowiem w tym okresie nie obowiązywał, gdyż wydano wobec niego rozstrzygniecie nadzorcze stwierdzającego jego nieważność, lecz to rozstrzygniecie zostało następnie zaskarżone do sądu administracyjnego, a jak na końcu postępowania okazuje się rozstrzygnięcie zostało uchylone czyli pośrednio sąd wskazuje że akt prawa miejscowego (który był przedmiotem stwierdzenia nieważności w rozstrzygnięciu

samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze - wybrane aspekty procesowe, CASUS 2011, nr 3, s. 42-49.

[1733] B. Adamiak, Skarga i skarga kasacyjna w postepowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2014, s. 114-115.

[1734] J.P.Tarno, Orzeczenia sądowe [w:] W. Chróścielewski, J.P.Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2016, s. 447-448.

nadzorczym organu nadzoru) był jednak zgodny z prawem. Problem ten nie jest obecnie rozwiązywalny, podstaw nie daje art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p., art. 82a u.s.w., ani również art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p, art. 86 u.s.w. gdyż dotyczy sytuacji gdy upłynął termin do wniesienia skargi na rozstrzygniecie nadzorcze, bądź skarga została oddalona lub odrzucona. Rozwiązanie przedstawia T. Woś, miałaby nim być zmiana charakter wyroku uchylającego akt nadzoru zamiast obecnego skutku *ex nunc,* powinien być skutek *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną od momentu wydania co skutkowałoby tym, iż akt prawa miejscowego w takiej sytuacji nigdy nie przestawałby wywoływać skutków prawnych, czyli zachowana byłaby ciągłość jego obowiązywania poprzez uchylenie aktu nadzoru[1735]. T. Woś podkreśla także brak symetrii w rozwiązaniach dotyczących uwzględnienia skargi z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – skutki to stwierdzenie nieważności lub orzeczenie o wydaniu aktu z naruszeniem prawa, a skutkiem gdy dotyczy to skargi na akt nadzoru z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. gdzie mamy do czynienia z uchyleniem tego aktu, nie znajduje takie rozwiązanie akceptacji jak również zrozumienia dla działania ustawodawcy. Postuluje aby wobec aktów nadzoru również można było stosować sankcje nieważności, choćby z uwagi na wady które mogą mieć miejsce przy ich wydawaniu, wady które mogą mieć postać kwalifikowaną uzasadniając właśnie stwierdzenie nieważności takiego aktu a nie jego tylko uchylenie[1736].

9.4.2. Oddalenie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej

Zgodnie z dyspozycją art. 151 p.p.s.a. sąd w razie nieuwzględnienia skargi rozstrzyga o jej oddaleniu jeśli aktowi który był przedmiotem skargi nie można postawić zarzutu naruszenia prawa procesowego i materialnego. Sąd oddali skargę jeśli przeprowadzone postępowanie rozpoznawcze wykaże brak naruszenia prawa w działalności organu administracji publicznej, którego skarga dotyczyła, albo zostaną wykazane takie uchybienia przepisom obowiązującego prawa, które nie dają podstaw do uwzględnienia skargi. Należy zauważyć, iż oddalenie skargi, podobnie jak oddalenie powództwa w postępowaniu cywilnym następuje ze względów merytorycznych, podczas gdy odrzucenie skargi następuje zawsze ze

[1735] T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 871.
[1736] Tamże s. 871, B. Adamiak, Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, ST 1997, nr 4, s. 33.

względów formalnych. Oddalenie skargi oznacza, że w ocenie sądu administracyjnego zaskarżony akt nadzoru lub czynność organu administracji publicznej nie narusza prawa w takim stopniu, który zobowiązywałby sąd do jego uchylenia, bądź stwierdzenia nieważności, albo że bezczynność organu nie jest niezgodna z prawem[1737].

Prezentowany jest także pogląd, iż oddalenie skargi (a nie jej odrzucenie) nastąpi także gdy podmiot skarżący nie miał interesu prawnego we wniesieniu skargi jak orzekł NSA wyroku z dnia 27 września 2000 r., II SA 2109/00[1738]. Krytyczne stanowisko prezentuje J. P. Tarno, który uważa, że sąd administracyjny gdy stwierdzi, że podmiot wnoszący skargę nie ma legitymacji skargowej, powinien zdecydować się na wydanie postanowienia o odrzuceniu skargi z uwagi na brak elementu podmiotowego w tym postępowaniu. Za takim rozwiązaniem przemawia również to, że wyrok oddalający skargę jest uzasadniany na wniosek, a nie z urzędu. Jeśli zatem podmiot wnoszący skargę nie wystąpił z takim wnioskiem, a sąd zdecydował wyrokiem o oddaleniu skargi, to nie wiadomo czy skarga została oddalona z powodu jej bezzasadności, czy też z uwagi na brak interesu prawnego po stronie podmiotu skarżącego. W przypadku zastosowania postanowienia o odrzuceniu skargi takiego braku „wiedzy" nie będzie z uwagi na fakt, zgodnie z art. 163 p.p.s.a., że takie postanowienie jest uzasadniane i doręczane przez sąd z urzędu[1739].

Wyrok oddalający skargę powinien zawierać orzeczenie pozytywne w relacji do losów zaskarżonego aktu. Jego rezultatem jest utrzymanie w mocy aktu, co stanowi konsekwencje nieuwzględnienia wniosku podmiotu skarżącego i także niestwierdzenia przez sąd przesłanek do uwzględnienia wniesionej skargi. Decyzja o utrzymaniu w mocy zaskarżonego aktu nie jest *expressis verbis* wyrażana w orzeczeniu, lecz jest automatycznym skutkiem oddalenia skargi przez sąd, bez konieczności uwidaczniania tego faktu w sentencji wyroku. Oddalenie skargi skutkuje zatem pośrednio utrzymaniem w mocy zaskarżonego aktu nadzoru, co ma w pewien sposób „umowny charakter", ponieważ w rzeczywistości oddalenie skargi następuje na skutek podjęcia przez sąd orzeczenia co prawa niewyrażonego jednoznacznie ale podjętego rzeczywiście rozstrzygnięcia o utrzymaniu w mocy danego aktu, dzieje się tak dlatego że w procesie sądowej kontroli nie stwierdzono zaistnienia żadnej z wad jeśli chodzi o ten przedmiotowy akt, która uzasadniałaby sformułowanie zwrotu o niezgodności ich z prawem. Sąd oddala skargę wówczas gdy w toku dokonanej kontroli nie stwierdzi w tym akcie

[1737] Z.R. Kmiecik, Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2014, s. 347.
[1738] OSP 2001, nr 6, poz. 86.
[1739] J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 393.

naruszenia prawa materialnego oraz procesowego lub przeprowadzona kontrola wykaże takie naruszenia prawa, które jednak nie dają sądowi możliwości uwzględnienia skargi na podstawie przepisu art. 147 lub 148 p.p.s.a.[1740].

Wyrok sądu oddający skargę wywołuje skutki prawne *ex tunc*, orzeczenie ma charakter stwierdzający i jego pośrednim skutkiem jest utrzymanie w mocy zaskarżonego aktu, jako zgodnego z prawem. Co nadaje szczególną kwalifikację działaniu dokonanemu przez organ administracji publicznej[1741]. Oddalenie skargi skutkuje również tym, iż upada wcześniejsze postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu lub czynności[1742]. Jeżeli sąd stwierdzi wbrew twierdzeniom podmiotu skarżącego, iż organ administracji publicznej nie pozostawał w bezczynności w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, to wyda wyrok o oddaleniu takiej skargi na bezczynność[1743]. J.P. Tarno odrzuca rozwiązanie, uznając, że niedopuszczalność skargi oznacza, że nie może być ona merytorycznie rozpoznana z przyczyn formalnoprawnych wyrażonych w art. 58 § 1 i 2 p.p.s.a.[1744].

9.4.3. Odrzucenie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej

Od oddalenia skargi wniesionej do sądu administracyjnego odróżnić należy odrzucenie tejże skargi przez sąd administracyjny. Odrzucenie jest następstwem zaistnienia sytuacji w której dochodzi do niedopuszczalności skargi, czyli sytuacji w której sąd administracyjny nie może przyjąć skargi w celu dokonania jej merytorycznego rozpoznania oraz wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Tak jak oddalenie skargi następuje z przesłanek merytorycznych, albowiem aktowi czy też czynności organu administracji nie można zarzucić naruszenia prawa procesowego i materialnego, tak w przypadku odrzucenia skargi następuje to z przyczyn formalnych. Skarga będzie niedopuszczalna w sytuacji, gdy nie będzie wypełniała ustawowo określonych wymagań czyli nie będzie spełniała warunków odnośnie do przedmiotu skargi, jej formy i treści, co w dalszej konsekwencji będzie oznaczało odmowę ze strony sądu administracyjnego rozpatrzenia przedmiotowej skargi i nadaniem jej dalszego biegu.

[1740] T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 879-880.
[1741] Tamże, s. 882.
[1742] J.P.Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 393.
[1743] Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2004 r., II SAB/Gd 46/03, LEX nr 203323.
[1744] J.P.Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz…., s. 393.

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie musi zatem gwarantować jej rozpoznania przez sąd, bowiem może ona zostać odrzuconą ponieważ pojawią się formalne przeszkody do jej rozpoznania[1745]. Odrzucenie skargi jest w istocie wyłącznie stwierdzeniem jej niedopuszczalności i wręcz odmową merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, dlatego też sąd administracyjny z urzędu w pierwszej kolejności bada kwestię dopuszczalność skargi, zmierzając do ustalenia czy nie zachodzi jedna z przesłanek odrzucenia skargi, która została przez ustawodawcę ujęta w dyspozycji art. 58 § 1 p.p.s.a. Przepis ten nawiązuje do konstrukcji przesłanek dopuszczalności zaskarżenia aktu lub czynności (bezczynności) organu administracji publicznej do sądu administracyjnego. Przez przesłanki te rozumie się określone w ustawie procesowej warunki (wymagania) prawidłowego zaskarżenia, dotyczące zarówno przedmiotu skargi, jej formy, jak i treści, którą powinna zawierać, przy zachowaniu których może nastąpić kontrola zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności (bezczynności) przez sąd administracyjny[1746]. Sąd administracyjny odrzuca skargę wydając w tej kwestii postanowienie, od którego służy skarga kasacyjna do NSA, bez względu na przyczynę odrzucenia skargi, a dotyczy to także odrzucenia skargi z powodu nieuiszczenia od niej wpisu. Żaden przepis ustawy p.p.s.a. nie przewiduje zażalenia na postanowienie odrzucające skargę[1747]. Wydanie postanowienia powoduje zamknięcie drogi do wydania wyroku w przedmiotowej sprawie sądowoadministracyjnej, jest to orzeczenie kończące postępowanie w sprawie[1748]. Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 5 października 2006 r., II OSK 747/06[1749], rozprawa służy merytorycznemu załatwieniu sprawy, natomiast odrzucenie skargi jest w istocie stwierdzeniem jej niedopuszczalności, a wręcz odmową merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, która może nastąpić na każdym etapie postępowania, zarówno na rozprawie, jak i na posiedzeniu niejawnym, jeśli tylko wystąpi jedna z przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 58 § 1 p.p.s.a. Odrzucenie skargi nie powoduje powagi rzeczy osądzonej co do postanowienia odrzucającego skargę. Dopuszczalne jest powtórne wniesienie skargi, która została odrzucona z uwagi na uchybienie terminowi do jej wniesienia, pod warunkiem że podmiotowi skarżącemu termin do wniesienia skargi został przywrócony[1750].

[1745] M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2017, s. 378.
[1746] T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 523-524.
[1747] Postanowienie NSA z dnia 7 lutego 2011 r., II FZ 26/11, LEX nr 992320.
[1748] Postanowienie NSA z dnia 29 października 2010 r., II FZ 494/10, LEX nr 742548.
[1749] LEX nr 290151.
[1750] Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r., OSK 1708/04, LEX nr 179080.

W nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 roku o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawodawca dodał nową przesłankę odrzucenia skargi, albowiem do treści art. 58 p.p.s.a. w § 1 dodany został pkt 5a, w którym ustawodawca wskazał, iż jeżeli interes prawny lub uprawnienie podmiotu wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym stanowi przepis art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. dotyczący aktów prawa miejscowego organów j.s.t. i terenowych organów administracji rządowej, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego, to wniesiona skarga podlega odrzuceniu. Celem wprowadzenia przez ustawodawcę powyższej zmiany było częściowe dostosowanie przepisów ustawy p.p.s.a. do ustrojowych ustaw samorządowych, określających przedmiot skargi do sądu administracyjnego, a także krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi, jak również przesłanki jej wniesienia[1751]. Wprowadzona przesłanka odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., znajduje zastosowanie jedynie w łączności z przepisem szczególnym, który wprowadza konieczność kwalifikowana naruszenia interesu prawnego lub uprawnień podmiotu wnoszącego skargę. Istotnym jest, że ustawodawca w dyspozycji art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. nakłada na sąd administracyjny do którego wniesiona została skarga obowiązek wniknięcia przez ów sąd w istotę sprawy widzianą z perspektywy przepisu prawa materialnego mającego kształtować interes prawny lub uprawnienie podmiotu wnoszącego skargę[1752]. Wprowadzona dodatkowa przesłanka odrzucenia skargi dotyczy sytuacji gdy interes prawny lub uprawnienie podmiotu skarżącego nie zostały naruszone, należałoby dodać nie zostały naruszone „w całości", przepis art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. nie uwzględnia natomiast sytuacji gdy faktycznie interes prawny lub uprawnienie skarżącego zostały naruszone, lecz jedynie przez niektóre z przepisów zaskarżonej uchwały lub zarządzenia organu j.s.t., czy w takiej sytuacji należałoby tę cześć skargi w jakiej skarżący nie jest legitymowany do jej wniesienia odrzucić na posiedzeniu niejawnym, czy też skargę w całości przekazać do rozpatrzenia na rozprawie, gdyż ustawodawca tej kwestii nie rozstrzyga. Podzielam pogląd A. Kabata, że należałoby w takiej sytuacji przekazać w całości taką skargę do rozpoznania na rozprawie, odstępując przy tym z zastosowania przesłanki odrzucenia skargi z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., argumentując dążeniem do zapewnienia jak najszerszego dostępu skarżącego do sądu administracyjnego[1753].

[1751] A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 325.
[1752] M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2017, s. 378.
[1753] A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz…., s. 326.

Dodatkowa przesłanka odrzucenia skargi została przez ustawodawcę zawarta w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. Za taką przesłankę uznać należy brak uchwały lub zarządzenie organu j.s.t., który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p. i art. 86 ust. 3 u.s.w.). Konieczną bowiem podstawą do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu nadzoru jest uchwała lub zarządzenie organu j.s.t., który podjął uchwałę (zarządzenie) albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Przedmiotowa uchwała (zarządzenie organu j.s.t. stanowi element aktu zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzoru, element inicjujący akt zaskarżenia i upoważniający, a zarazem zobowiązujący wójta w gminie, starostę w powiecie, marszałka w województwie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. W tym okolicznościach zaskarżenie ma dwuetapowy charakter, po pierwsze podjęcie uchwały (zarządzenia) przez organ j.s.t. o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego, powinna zawierać określenie rozstrzygnięcia organu nadzoru podlegającego zaskarżeniu, a także wolę wspólnoty samorządowej – gminy, powiaty, województwa do zaskarżenia tego rozstrzygnięcia[1754]. Po drugie jako następstwo i zarazem wykonanie treści podjętej uchwały (zarządzenia) faktyczne zaskarżenie rozstrzygnięcia organu nadzoru. Podmiotem legitymowanym do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego jest gmina, powiat, województwo[1755], działając przez wójta (burmistrz, prezydent miasta) jako reprezentanta gminy na podstawie art. 31 u.s.g.[1756], starostę jako reprezentanta powiatu na podstawie art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz marszałka województwa jako reprezentanta województwa samorządowego na podstawie art. 43 ust. 1 u.s.w.

Brak uchwały (zarządzenia) w przedmiocie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego nie może powodować odrzucenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze[1757]. Pogląd ten uznać należy jednak za odosobniony albowiem w orzecznictwie dominującym jest pogląd, że przedmiotowa uchwała (zarządzenie) o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego jest podstawą wniesienia skargi i powinna być ona podjęta w terminie określonym do wniesienia skargi, a więc w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Wniesienie skargi bez uprzedniej uchwały (zarządzenia) może być uzupełnione przez jej późniejsze podjęcie, ale

[1754] Uchwała SN składu 7 sędziów z 27 lutego 1992 r., III AZP 53/94, OSNC 1992 r. Nr 7-8, poz. 119.
[1755] Postanowienie NSA z dnia 29 października 2013 r., II OSK 2691/13, LEX nr 1435119, Wyrok WSA w Kielcach z dnia 1 grudnia 2016 r., II SA/Ke 871/16, LEX nr 2189310, Postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., II OZ 314/13, LEX nr 1320753.
[1756] Uchwała NSA składu 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12, LEX nr 1225396, Wyrok NSA z dnia 8 września 2016 r., II OSK 3068/14, LEX nr 2143538, Wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., II OSK 518/13, LEX nr 1483388, Postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II OSK 2886/13, LEX nr 1406710.
[1757] Postanowienie NSA z dnia 11 sierpnia 2016 r., I OSK 1167/16, LEX nr 2100508.

tylko w przypadku, gdy nastąpiło to w 30-dniowym terminie do wniesienia skargi, a uchwała (zarządzenie) została przesłana sądowi administracyjnemu w terminie wyznaczonym do uzupełnienia braków formalnych skargi[1758]. Przewidziany przez ustawodawcę w art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p. i art. 86 ust. 3 u.s.w. wymóg uchwały (zarządzenia) podjętej przez organ j.s.t. nie mieści się zatem w żadnej z przewidzianych w art. 58 § 1 p.p.s.a. kategorii przesłanek dopuszczalności zaskarżania. Zatem ustawodawca w u.s.g., u.s.p. oraz u.s.w. utworzył w odniesieniu do skargi gminy, powiatu, województwa na rozstrzygnięcie organu nadzoru nową przesłankę dopuszczalności takiej skargi, odmienną od przewidzianych w art. 58 § 1 p.p.s.a. Sąd administracyjny powinien badać istnienie takiej uchwały (zarządzenia) i na podstawie art. 58 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 98 ust. 3 u.s.g., odpowiednio art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. zażądać od gminy, powiatu, województwa poprzez jej wójta, starostę, marszałka województwa uzupełnienia skargi o przedmiotową uchwałę (zarządzenie). Nieistnienie uchwały (zarządzenia) w momencie składania skargi oznacza bowiem, że akt zaskarżenia, który ona inicjuje i stanowi jego element, nie mógł być i nie został dokonany w sposób zgodny z dyspozycją art. 98 ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. Jeżeli zatem gmina (powiat, województwo) nie uzupełni skargi w wyznaczonym terminie albo przedmiotowa uchwała (zarządzenie) o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego została podjęta i dostarczona sądowi już po 30-dniowym terminie do wniesienia skargi, sąd administracyjny powinien na podstawie stosowanego odpowiednio art. 58 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 98 ust. 3 u.s.g., odpowiednio art. 85 ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 3 u.s.w. skargę odrzucić[1759]

[1758] Postanowienie NSA z dnia 1 lipca 2011 r., I OSK 1011/11, LEX nr 1082558, Postanowienia NSA z dnia 30 listopada 2005 r., II OSK 290/05, OSP 2007, z. 1, poz. 6, Postanowienie WSA w Opolu z dnia 9 października 2008 r., II SA/Op 517/08, LEX nr 504535, Wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r., II SA/Wr 1499/98, OwSS 1999, nr 4, poz. 116.

[1759] T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 529-534.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona w niniejszej rozprawie analiza prawnoadministracyjnego charakteru regionalnych izb obrachunkowych w przedmiocie powierzonych przez ustrojodawcę podstawowych funkcji nadzoru i kontroli a także wydawania opinii jak również działalności instruktażowej oraz szkoleniowej pozwala na wyprowadzenie następujących wniosków.

Po pierwsze, regionalna izba obrachunkowa jest szczególnym, albowiem konstytucyjnym organem o kompetencjach kontrolno-nadzorczych realizowanych w odniesieniu do działalności jednostek samorządu terytorialnego - należącym do konstytucyjnego zamkniętego katalogu organów nadzoru, a jej działalność nie stanowi ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, lecz jest wyznacznikiem tej samodzielności w aspekcie gospodarki finansowej.

Po wtóre, ustawodawca wyznacza rio pozycję organu niezależnego od organów administracji rządowej co stanowi gwarancję bezstronności i obiektywizmu w zakresie działalności finansowej j.s.t. Izby są szczególnym organem nadzoru i kontroli zajmującym się rozpatrywaniem spraw o charakterze finansowym. Kompetencji w tym zakresie nie posiadają pozostałe organy nadzoru czyli wojewoda oraz Prezes Rady Ministrów.

Po trzecie, w sposób wyraźny ustawodawca dokonał rozdzielenia kompetencji nadzorczych i kontrolnych obejmujących zróżnicowane formy oraz środki , bowiem kontrola jest z jednej strony elementem nadzoru, lecz z drugiej strony stanowi odrębną kategorię prawną, przez co wypełnia samodzielne funkcje nakierowane za zbadanie i ocenę gospodarki finansowej wszystkich podmiotów określonych w art. 1 ust. 2 u.r.i.o. W związku z tym istotnym jest prawidłowe rozróżnienie poszczególnych funkcji przysługujących rio, bowiem mają one różny zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz sprawowane są na podstawie odmiennych kryteriów. Nadzór nad działalnością j.s.t. i ich związków jest sprawowany przez rio wyłącznie na podstawie kryterium legalności.

Po czwarte, w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; samego budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; podatków i opłat lokalnych, absolutorium; wieloletniej

prognozy finansowej i jej zmian. Natomiast kontrola dokonywana być może w j.s.t., ich związkach, oraz stowarzyszeniach ale także w samorządowych jednostkach organizacyjnych, w tym samorządowych osobach prawnych; a także innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów j.s.t. Podczas kontroli rio stosuje kryterium legalności i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Ponadto kontrola gospodarki finansowej j.s.t. w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Zakres kontroli gospodarki finansowej zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych weryfikowanych przez rio jest bardzo rozległy, obejmuje wszystkie etapy angażowania środków publicznych od momentu podjęcia decyzji o ich wydatkowaniu, aż do uzyskania efektu końcowego, dzięki czemu możliwa jest prawidłowa realizacja inwestycji samorządowych, ochrona majątku j.s.t., weryfikowany jest poziom zadłużenia i jego obsługa oraz prawidłowość ustalenia i pobierania dochodów budżetowych a także dokonywania wydatków, poprawność udzielania i rozliczania subwencji i dotacji a ponadto rozliczenia z jednostkami organizacyjnymi każdej jednostki samorządowej.

Po piąte, realizując funkcję nadzoru rio wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze o władczym deklaratoryjnym charakterze, stwierdzając nieważność niezgodnej z prawem uchwały lub zarządzenia organu j.s.t., tym samym eliminuje je z obrotu prawnego. Ustawodawca wprowadził zatem domniemanie zgodności z prawem aktów organów samorządowych, których stwierdzenia nieważności może dokonać organ nadzoru. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje utratę mocy *ex tunc*, co oznacza że akt j.s.t od momentu wydania był nieważny. Natomiast kontrola nie ma charakteru władczego, jest czynnością polegającą na sprawdzeniu zaistniałego stanu faktycznego i porównaniu ze stanem wymaganym (wyznaczonym) w normach prawnych, technicznych, ekonomicznych, regulaminach i instrukcjach sposobu postępowania (procedurach kontroli) oraz sformułowaniu wniosków i zaleceń pokontrolnych mających na celu zlikwidowanie nieprawidłowości, a także usprawnienie prac kontrolowanej jednostki.

Po szóste, nadzorczo-kontrolne uprawnienia rio są niezbędne dla sprawowania „swoistej pieczy" nad gospodarką finansową podmiotów samorządu terytorialnego, stanowiąc jednocześnie wyznaczenie granic samodzielności finansowej tych podmiotów.

Po siódme, bardzo ważną rolę odgrywają tzw. miękkie instrumenty oddziaływania izb wśród których znajduje się działalność opiniodawcza, szkoleniowa i instruktażowa którym w literaturze przedmiotu nie poświęca się zbyt dużo uwagi, co jest naturalną konsekwencją

skupienia się przez ustawodawcę głównie na zadaniach nadzorczych i kontrolnych realizowanych przez izby. Stosowanie przez rio „miękkich" instrumentów oddziaływania ma jednak w mojej ocenie niezmiernie istotne znaczenie dla prawidłowości działania j.s.t, gdyż dzięki nim uniknąć można w przyszłości stosowania środków nadzoru. Wydawane przez rio opinie są tylko oceną faktów z użyciem ustawowych bądź subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę, to organ j.s.t. powinien rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny. Raporty o stanie gospodarki finansowej j.s.t. i ich związków na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań wydawane są przez rio na podstawie art. 10a u.r.i.o. Stanowią one dokumenty mające charakter „not sygnalizacyjnych". Nie są one rozstrzygnięciami nadzorczymi, jednak mogą stanowić cenne wskazówki dla poprawnego prowadzenia spraw finansowych każdej j.s.t.

Funkcja informacyjna izb jest realizowana za pośrednictwem działalności wydawniczej, udzielania pisemnych informacji i wyjaśnień, ale też w formie telefonicznych i bezpośrednich kontaktów z pracownikami samorządowymi oraz poprzez informacje zamieszczane na stronach internetowych rio . Wiąże się z zakresem sprawowanego nadzoru i kontroli nad finansami jednostek samorządowych. Działalność informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa. Działalność ta jest realizowana poprzez organizowanie szkoleń i seminariów, wydawanie biuletynów i informatorów oraz bieżące udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów prawa. Choć w doktrynie „miękkie" administracyjnoprawne instrumenty oddziaływania izb na działalność samorządu terytorialnego i jego związków uważane są za mało spektakularną sferę działania, to zauważyć należy, że jej znaczenie merytoryczne z uwagi na ich rolę w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostek samorządowych jest bardzo duże.

Po ósme, rozstrzygnięcia nadzorcze rio podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. Kontrola realizowana przez sądy administracyjne jest uznawana za podstawową instytucjonalną gwarancję respektowania zasady praworządności w funkcjonowaniu administracji publicznej. Jest to kontrola pośrednia aktów wydawanych przez organy j.s.t. W jej ramach sądy administracyjne badają zaskarżone akty nadzoru tylko w zakresie ich zgodności z prawem. Badają czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Przedmiotem tej kontroli nie jest merytoryczne załatwianie spraw, sąd administracyjny nie przejmuje kompetencji organu administracji

publicznej i nie załatwia sprawy w sposób ostateczny, lecz jedynie kontroluje działanie organu pod względem legalności.

Po dziewiąte, analizując problematykę funkcjonowania rio i wykonywania przynależnych im ustawowo zadań należy przedstawiać wnioski *de lege ferenda* wynikające z problemów związanych ze stosowaniem przez j.s.t. oraz rio przepisów dotyczących finansów publicznych. Okazuje się że potrzebne i niezbędne są nowelizacje obowiązujących przepisów bądź wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych dla rio szczególnie w przedmiocie udzielania absolutorium. Przepisy dotyczące absolutorium uznać należy za niedoskonałe, wymagają one pilnych zmian, szczególnie w zakresie absolutorium gminnego, które jest uregulowane wyjątkowo niespójnie. Ustawodawca dążąc do umocnienia pozycji organu wykonawczego w gminie uczynił go na mocy przepisów u.s.g. praktycznie nieodwołalnym. Na wadliwość przyjętych w obecnym stanie prawnym rozwiązań wskazują m.in. przypadki nierozstrzygnięcia absolutorium w gminie, gdy za żadną z opcji, czyli udzielenie lub nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu nie opowie się bezwzględna większość głosów radnych, czy też zaistnieje konieczność dwukrotnego rozstrzygania przez organ nadzoru w przypadku nieudzielenia absolutorium w formie niewiążącej opinii składu orzekającego i uchwały kolegium. W związku z czym należy w drodze nowelizacji lub poprzez nowe regulacje prawne rozwiązać problem niejednolitych przepisów odnoszących się do obowiązków organów jednostek samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w procedurze absolutoryjnej.

Wydaje się, że należałoby także znowelizować niektóre przepisy w zakresie opiniodawczej działalności izb, szczególnie dotyczy to wzmocnienia charakteru prawnego opinii składów orzekających rio dotyczących wniosków komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie udzielenie lub nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu danej j.s.t. Aktualny stan ustawodawstwa w tym zakresie nie jest doskonały. Rozproszenie regulacji w wielu aktach normatywnych sprawia, że nie uniknięto powtórzeń, co z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej ocenić należy negatywnie. Odnajdujemy je w przepisach dotyczących absolutorium w ustrojowych ustaw samorządowych, (art. 18a ust. 3 u.s.g., art. 16 ust. 3 u.s.p. art. 30 ust. 3 u.s.w). Natomiast niemalże tożsamą treść zawiera art. 13 ust. 8 u.r.i.o., dlatego też pomimo niezmiernie istotnej roli jaką pełni działalność opiniodawcza izb niektóre regulacje prawne w tym zakresie w mojej ocenie należałoby poprawić poprzez nowelizacje niespójnych przepisów dla ujednolicenia przepisów prawnych.

Po dziesiąte dokonując analizy roli jaką odgrywają rio należy dostrzec, że ich specjalizacja przybiera dwa wymiary. Pierwszy odnoszący się do podstawowych zadań czyli

nadzoru i kontroli nad działalnością finansową j.s.t., oraz drugi dotyczący szeregu funkcji powierzonych izbom z zakresu opiniowania, szkoleń i instruktażu, czy też funkcji sygnalizacyjnych. Ustawodawca pozostał konsekwentny w ochronie podmiotów prawa publicznego poddanych kompetencjom izb, poddając rozstrzygnięcia nadzorcze rio kontroli pod względem legalności wykonywanej przez sądy administracyjne. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, bowiem zasada ochrony samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego jest wartością, która powinna podlegać szczególnej ochronie oraz być uwzględniona także w działalności organów nadzoru i kontroli choćby najbardziej wyspecjalizowanych. Organy wyspecjalizowane, takie jak rio są najlepszym gwarantem stałego monitorowania działalności j.s.t., są także partnerem i służą pomocą organom i podmiotom samorządowym, przyczyniają się do zwiększenia sprawności administracji lokalnej oraz regionalnej.

Należy też podkreślić, że wykonywanie zadań publicznych przez administracje publiczną odpowiadać musi zarówno standardom określonym przez obowiązujący porządek prawny, ale także ma wychodzić naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Mimo to władcze działania administracji publicznej i wynikająca stąd konieczność podporządkowania się jej rozstrzygnięciom nie posiada charakteru absolutnego, każdy obywatel niezadowolony ze sposobu realizacji przez administrację publiczną jej kompetencji ma prawo aby dochodzić swoich racji przed niezależnymi, bezstronnymi organami sądowymi. Jakość działania administracji publicznej jest wypadkową trafności założonych przez nią celów, zasadności postawionych postulatów, bezstronności oraz terminowości załatwiania spraw a także dostępności świadczonych usług, efektywności realizowanych zadań, przejrzystości stosowanych procedur czy wreszcie respektowania norm prawnych i skuteczności zaspokajania potrzeb obywateli, stopnia zadowolenia z wykonywania przez administracje publiczną powierzonych jej zadań oraz możliwości weryfikacji jej rozstrzygnięć. Zagadnienia zewnętrznego i wewnętrznego oddziaływania na wykonywanie zadań publicznych jest bezpośrednio związane z instytucją nadzoru i kontroli.

WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH

Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 roku, Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego z 1807 r., t. I, s. II- XLVIII.

Dekret królewski z dnia 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej, Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, tom I, s. 120-136.

Konstytucja Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 roku, Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1815, t. I, s. 1-103.

Ukaz carski Aleksandra II do Rządzącego Senatu z dnia 9 stycznia 1867 roku, Dz. Pr. KP. t. LXVI, s. 365.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja marcowa), Dz. U., nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 35, poz. 294.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Konstytucja kwietniowa), Dz. U., nr 30, poz. 227.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz.U., nr 33, poz. 232.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny , t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1917.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 967.

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1892.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach, t. j. Dz.U. z 2017r., poz. 210.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U., nr 16, poz. 94.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz. U., nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U., nr 16, poz. 96.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506.

Ustawa z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U., nr 34, poz. 198.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania, Dz. U., nr 89, poz. 518.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych , t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1445.

Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1457.

Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 862.

Ustawa z dnia 7 października 1992 roku regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (akt archiwalny), Dz.U.nr 76, poz. 344.

Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 395.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, Dz. U. nr 79, poz. 363, z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 570.

Ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz.U. z 2017r., poz. 524.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

Ustawa konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym tzw. Mała Konstytucja, Dz. U., nr 84, poz. 426 ze zm.

Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 roku określającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim którego nie są obywatelami, Dz. U. L 368 z 31.12.1994, str. 38.
Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U . z 2018 r., poz.1454.
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 827.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny , t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1600.
Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin, Dz. U. nr 113, poz. 734.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1393.
Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin, Dz.U. nr 113., poz. 734.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 800.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe, t.j Dz.U. z 2017r., poz. 1876.
Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511.
Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku t.j., Dz.U. z 2019 r., poz. 512.
Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (akt archiwalny), Dz.U., nr 155, poz. 1014.
Ustawa z 18 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U., nr 160, poz. 1062.
Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U., nr 75, poz. 444.
Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reforma ustrojową państwa, Dz. U., nr 106, poz. 668.
Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. nr 91, poz. 1009.
Ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. nr 48, poz. 550 ze zm.
Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. z 2017r., poz. 1523 .
Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 400.
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku 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).
Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1330.
Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1817.
Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302.
Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1821.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2017., poz. 1037.
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t. j. Dz.U. z 2018r., poz. 450.
Ustawia z dnia 24 lipca 2003 o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U., nr 149, poz. 1454.
Ustawa z dnia 3 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1530.
Ustawa z 14 listopada 2003 roku o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 213, poz. 2081.
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2018r., poz. 1986.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1458.
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne t.j. Dz.U. z 2017r., poz. 570.
Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (akt archiwalny), Dz.U. nr 249, poz. 2104.
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1307.
Ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1856.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1260.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1559.
Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234.
Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1462.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241.
Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. Dz.U. 2010 Nr 123, poz. 835.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 754.
Ustawa z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej, Dz.U., nr 185, poz. 1092 ze zm.
Ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim Dz.U. z 2014 r. poz. 301.
Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.
Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.
Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.
Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. Rozporządzenie weszło w życie 17 maja 2016 r., a zaczęło obowiązywać bezpośrednio w krajowych porządkach prawnych od 25 maja 2018 r., Dz. U. UE L 119/1.
Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. z 2018r., poz. 996.
Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim Dz.U. z 2017 r., poz. 730.
Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 roku, Dz. U. z 2018 r., poz. 291.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1992 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb i trybu postępowania, Dz.U. z 1992 r. nr. 94 poz. 463.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej, Dz.U., nr 10, poz. 93.
Rozporządzenie Ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 23 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej, Dz.U., nr 130, poz. 1396.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania, Dz.U., nr 167, poz. 1747.

Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 roku w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, Dz. U. nr 61, poz. 543.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1542.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 roku w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania, Dz. U. z 2013 r. poz. 1530).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia", Dz.U. z 2017 r. poz. 1290.
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1911.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2477.
Uchwała Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983 roku w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej, Akt archiwalny M.P. z 1983r., nr 22, poz. 124.

WYKAZ ORZECZNICTWA

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Uchwała TK z dnia 23 czerwca 1993 r., W 3/92, OTK z 1993 r., nr 2, poz. 46.
Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W1/94 OTK 1995, nr 2, poz. 47.

Wyrok TK z dnia 7 stycznia 1992 r,, K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.
Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A 2004/1, poz. 1.
Wyrok TK z dnia 24 stycznia 1995 r., K 5/94, OTK z 1995 r., nr 1, s. 40-41;
Wyrok TK z dnia 10 października 1995 r., K 10/95, OTK z 1995 r., nr 2, poz. 60.
Wyrok TK z dnia 30 października 1996 r., K 3/96, OTK ZU z 1996 r., nr 5 poz. 41.
Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, z. 2, poz. 12.
Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, LEX nr 32603.
Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r. (K 17/98), OTK z 1998 r., nr 4, poz. 48;
Wyrok TK z dnia 3 listopada 1998 r., K 12/98, OTK 1998, z. 6, poz. 98.
Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 4.
Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1994, nr 4, poz. 73.
Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K7/99, OTK ZU 2000, Nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K25/99,OTK z 2000 r., nr 5, poz. 141.
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U. 8/00, OTK 2001, z.5, poz. 123.
Wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 r., K 34/01, Legalis nr 55747.
Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK ZU 2002, nr 6A, poz. 84.
Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02 OTK-A 2002, Nr 7, poz. 92.
Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, LEX nr 76809.
Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK-A z 2003 r., nr 2, poz. 16.
Wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., U 5/04, LEX nr 198671.
Wyrok TK z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04, OTK –A 2005, z. 5, poz. 54.
Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005nr 11, poz. 131.
Wyrok TK z dnia 25 sierpnia 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006/7/86.
Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., K 27/05, OTK –A 2006, z. 8, poz. 105.
Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, Z.U. 2006, nr 10A, poz. 147.
Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, Legalis nr 105340.
Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139.
Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, Legalis nr 1245621.
Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r., K 34/16 Legalis nr 2590805.

Postanowienie TK z dnia 20 lutego 2001 r., K 28/00, OTK 2001/8/263.
Postanowienie TK z dnia 8 czerwca 2009 r., K 35/07 Legalis nr 206956.
Postanowienie TK z dnia 1 kwietnia 2014 r., K 42/12 OTK-A 2014/4/43

Orzecznictwo Sadu Najwyższego
Uchwała SN z dnia 8 listopada 1988 r., III PZP 34/88, Legalis nr 26460.
Uchwała SN składu 7 sędziów SN z 16 maja 1991 r., I PZP 3/91, OSNCP 1992, Nr 3, poz. 35.
Uchwała SN składu 7 sędziów SN z dnia 30 września 1992 r.,III AZP 17/92, OSNCP 1993/3/25.
Uchwała SN z dnia 15 stycznia 1998 r., III ZP 43/97, OSNAPiUS z 1998 r., nr 12, poz. 353;

Wyrok SN z dnia 13 grudnia 1990 r., III ARN 31/90, OSP 1991 z. 7-8 poz. 173.
Wyrok SN z dnia 9 września 1993 r., III ARN 42/93OSNC 1994, nr 5, poz. 111.
Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1997r., III RN 12/97, OSNP 1997, nr 21, poz. 411.
Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 14/99, OSNAP 2000, nr 10, poz. 37.
Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2002 r., III RN 133/01 OSNP 2002, nr 12, poz. 281.
Wyrok SN z dnia 8 października 2002 r., IV CKN 1304/00, LEX nr 78813.
Wyrok SN z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 409/10, LEX nr 863960.
Wyrok SN z dnia 6 października 2015 r., III PK 158/14, Legalis nr 1378836.

Postanowienie SN z dnia 7 lipca 1994 r., III ARN 41/94, OSNP z 1994 r., nr 6, poz. 92.
Postanowienie SN z dnia 21 września 1994 r., III ARN 43/94, OSNAPiUS z 1994 r., nr 12, poz. 185.
Postanowienie SN z 5 października 1994 r., III ARN 53/94, OSNP z 1994 r., nr 12, poz. 186.
Postanowienie SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 179/99, OSNAPiUS 2001, nr 9, poz. 294.
Postanowienie SN z dnia 18 stycznia 2002 r., III RN 199/00 OSNP 2002, nr 11, poz. 258.

Orzecznictwo NSA
Wyrok NSA z dnia 27 września 1990 r., SA/Wr 952/90, ONSA 1990, nr 4 poz. 4.
Wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, LEX nr 10165.
Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90 OSP 1991, nr 5, poz. 134.
Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1991 r., SA/Po 62/91,Wspólnota z 1991 r., nr 34, s. 15.
Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1991 r., SA/Wr 673/91, OSP z 1992 r., nr 11-12, s. 235.
Wyrok NSA z dnia 7 października 1991 r., SA/Wr 841/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 5.
Wyrok NSA z dnia 23 października 1991 r., SA/Po 1078/91, ONSA 1992, nr 2,poz. 29.
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 1991 r., SA/GD 1152/90, ONSA 1991 Nr 2, poz. 34.
Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1991 r. SA/LU 889/90, OSP 1992 z. 2, poz. 27.
Wyrok NSA z dnia 27 marca 1991 r., SA/KR 162/91, ONSA 1991 Nr 2, poz. 42.
Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1991 r., SA/Wr 673/91, LEX nr 1120573.
Wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, LEX Nr 10165.
Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 roku, SA/Gd 965/90, LEX nr 595074.
Wyrok NSA z dnia 27 marca 1991 r., I SA 138/91 ONSA z 1991 r., nr 3, poz. 35.
Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA z 1993 r., nr 1, poz. 15.
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1992 r., SA 376/92, Wspólnota 1992, nr 32, s. 2.
Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1994 r., SA/GD 1260/94 LEX nr 24561.
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1994 r., SA/Gd 1373/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 154.
Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1994 roku, III SA 529/94 LEX nr 25936.
Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1994 roku, III SA 529/94 LEX nr 25936.
Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, OwSS 1996, nr 2, poz. 43.
Wyrok NSA z dnia 10 października 1996 r. I SA/Kr 887/96 LEX nr 28746.
Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r., II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120.
Wyrok NSA z dnia 22 września 1997 r., I SA/Ka 980/97 LEX nr 48020.
Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 roku, II SA 203/97 ONSA 1991, nr 1, poz. 28.
Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1998 r., II SA 1178/97, LEX nr 41410,
Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, nr 3, poz. 79.
Wyrok NSA z dnia 9 marca 1999r., II SA 6/99, LEX nr 46743.
Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 606/98 OwSS z 1999 r., nr 3, poz. 86.
Wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r., II SA/Wr 1499/98, OwSS z 1999 r., nr 4, poz. 116.
Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1999 r., I SA 1483/99, ONSA z 2000 r., nr 4, poz. 174.
Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1999 r., II SA/Wr 1244/98, niepublikowany.
Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 1999 r., IV SA 380/97, LEX nr 48151.
Wyrok NSA z dnia 23 września 1999 roku, II SA 1429/99 LEX nr 46746.
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1999 r., SA/Gd 1373/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 154.
Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 r., III SA2520/99, LEX nr 46300.
Wyrok NSA z dnia 27 września 2000 r., II SA 2109/00 OSP 2001, nr 6, poz. 86.

Wyrok NSA z dnia 2 października 2000 r., SA/Ka 1222/00 niepublikowany,
Wyrok NSA z dnia 3 października 2000 roku, III SA 1387/00 Lex nr 47979.
Wyrok NSA z dnia 1 marca 2001 r., I SA/Wr 1446/00, Legalis nr 133334
Wyrok NSA z dnia 22 marca 2001 r., II SA/Ka 2606/00, OwSS 2002, nr 1, poz. 17.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r., II SA 1244/01, niepublikowany.
Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2002 r., II SA 2747/00, Legalis nr 106334.
Wyrok NSA z dnia 22 października 2002 roku, OPS 9/02, LEX nr 55833.
Wyrok NSA z dnia 11 marca 2002 r., II SA 2847/00, Legalis nr 63123.
Wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1500/03, LEX nr 166985.
Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2004 r., W 43/04 ONSAiWSA 2004, nr 1, poz. 18.
Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2004 r., OSK 289/04, LEX nr 158997.
Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2004 r., OSK 606/04, LEX nr 837659.
Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r., OSK 1598/04, LEX nr 450229.
Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r., OSK 1229/04 LEX nr 175364.
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2005 r., FSK 1750/04 LEX nr 187457.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688.
Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2006 r., II FSK 362/05, LEX nr 193324.
Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2006 r., II OSK 142/06, Lex nr 209187.
Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1260/06 LEX nr 214225.
Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., II OSK 1255/05 LEX nr 196485.
Wyrok NSA z dnia 5 października 2006 r., II OSK 747/06 LEX nr 290151.
Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., I OSK 191/07, LEX nr 327815.
Wyrok NSA z dnia 10 października 2007 roku II GSK151/07 LEX nr 399205.
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., II GSK 261/07 OwSS 2008, nr 3, poz. 73.
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., II GSK 261/2007 Lex nr 2123829.
Wyrok NSA z dnia 13 maja 2008 r., II OSK 385/07 LEX nr 468747,
Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 344/08, LEX nr 507896.
Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2008 r., II GSK 22/08 LEX nr 490091.
Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r. II OSK 557/08, LEX nr 490090.
Wyrok NSA z dnia 5 września 2008 r., II OSK 772/08 LEX nr 565788.
Wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r., OSK 839/08, LEX nr 565665.
Wyrok NSA z dnia 3 marca 2009 r., I OSK 1322/08, LEX nr 595074.
Wyrok NSA z dnia 14 maja 2009 r., II GSK 929/08, LEX nr 599069.
Wyrok NSA z dnia 13 października 2009 r., II OSK 1124/09, ONSA 1995, nr 7, poz. 161.
Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2009 r., I OSK 1035/08, LEX nr 586288,
Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2010 r., II OSK 2055/10, LEX nr 786782.
Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II FSK 1585/08 LEX nr 595838.
Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2010 r., II OSK 49/10 LEX nr 597634.
Wyrok NSA z dnia 01 czerwca 2010 r., II OSK 441/10 LEX nr 597598.
Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2010 r., II OSK 768/10 LEX nr 643640.
Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2010r., II OSK 919/10, LEX nr 673896.
Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2011 r., II GSK 159/10, LEX nr 952829.
Wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., II OSK 289/11, LEX nr 1081773.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., I OSK 1918/10, LEX nr 990208.
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., I OSK 2102/10, LEX nr 1082693.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r. , II OSK 1562/11, LEX nr 1101483.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 1970/11, LEX nr 1107469.
Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 747/12 LEX nr 1215573.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 135/13, LEX nr 1340168.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., II GSK 141/12, LEX nr 1337088.
Wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r., II OSK 1706/2013, LEX nr 1455453.
Wyrok NSA z dnia 29 października 2013 roku, II OSK 2691/13, LEX nr 1435119.
Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., II OSK 1414/13, LEX nr 1438667.
Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., II OSK 355/14 LEX nr 1461244.
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., II OSK 518/13, LEX nr 1483388.

Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2014 r., II GSK 818/13 LEX nr 1519208.
Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2014r., II PK 24/14, OSNP 2016, nr 5, s. 57.
Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1173/13 LEX nr 1658267.
Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2014 r., II OSK 1241/13, LEX nr 1596021.
Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., I OSK 872/13 LEX nr 1636871.
Wyrok NSA z dnia 15 września 2015 r., II GSK 1601/14 LEX nr 1986596.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r., II OSK 2231/15, LEX nr 1989186.
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2016 r., I OSK 1070/14, LEX nr 2032676.
Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., FSK 3595/13 LEX nr 2036630.
Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2016 r. I OSK 2707/15 LEX nr 2036058.
Wyrok NSA z dnia 9 marca 2016 r., II OSK 1695/14, LEX nr 2081319.
Wyrok NSA z dnia 12 maja 2016 r. II GSK 15/15, LEX nr 2109033.
Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r, II GSK 255/15, LEX nr 2141369.
Wyrok NSA z dnia 8 września 2016 r., II OSK 3068/14, LEX nr 2143538.
Wyrok NSA z dnia 6 października 2016 r., II OSK 1889/16, LEX nr 2169053.
Wyrok NSA z dnia 21 października 2016 r., II FSK 1893/16 LEX nr 2168291.
Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. II GSK 2495/15, LEX nr 2364907.
Wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r. I OSK 780/17, LEX nr 2399331.
Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II GSK 227/16, LEX nr 2409670.
Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2017 r., II OSK 484/16, LEX nr 2419366.
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018r., II OSK 2985/17, LEX nr 2463045.
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., II OSK 2868/17, Lex nr 2463044.
Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2018 r., I GSK 1878/18 LEX nr 2485886.
Wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., I OSK 2940/17 LEX nr 2520785.
Wyrok NSA z dnia 02 października 2018 r., II OSK 1804/18, LEX nr 2576935.
Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 1823/18, LEX nr 25911406.
Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 1822/18, LEX nr 2588138.
Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2018 r., I OSK 2729/17, LEX nr 2509223.
Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2018 r., II GSK 4424/16, LEX nr 2612257.
Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 roku, II OSK 2685/18, LEX nr 2528652.
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., II OSK 908/18, LEX nr 2625724.
Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2019 r., II OSK 543/17, LEX nr 2623563.

Postanowienie NSA z dnia 7 lutego 2011 r., II FZ 26/11, LEX nr 992320.
Postanowienie NSA z dnia 29 października 2010 r., II FZ 494/10, LEX nr 742548.
Postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II OSK 2886/13, LEX nr 1406710.
Postanowienie NSA z dnia 11 sierpnia 2016 r., I OSK 1167/16, LEX nr 2100508.
Postanowienie NSA z dnia 1 lipca 2011 r., I OSK 1011/11, LEX nr 1082558.
Postanowienia NSA z dnia 30 listopada 2005 r., II OSK 290/05, OSP 2007, z. 1, poz. 6.
Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r., OSK 1708/04, LEX nr 179080.
Postanowienie NSA z dnia 29 października 2013 r., II OSK 2691/13, LEX nr 1435119.
Postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., II OZ 314/13, LEX nr 1320753.
Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., II SA 1331/00, OSP z 2000 r., nr 9, poz. 136.
Postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., II OSK 706/09, Lex nr 360197.
Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 1996 r., SA/Wr 3040/93, OwSS z 1997 r., nr 2, poz. 51.
Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 1996 r., SA/Wr 3040/96, OwSS w 1997 r., nr 2, poz. 51.
Postanowienie NSA z dnia 29 października 2013 r., II OSK 2691/13, LEX nr 1435119.
Postanowienie NSA z dnia 23 marca 1994 r., SA/Łd 703/94, ONSA z 1995 r., nr 2, poz. 73.
Postanowienie NSA z dnia 3 czerwca 2011 r., I OSK 387/11, LEX nr 1082745.
Postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 1992 r., SAB/Wr 16/92, Wspólnota z 1992 r., nr 29, s. 21.
Postanowienie NSA z dnia 8 lipca 1991 r., SA/Ka 491/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 68.
Postanowienie NSA z dnia 6 marca 2008 r., II GSK 410/07, LEX nr 466177.
Postanowienie NSA z dnia 23 marca 1994 r., SA/Łd 703/94, ONSA z 1995 r., nr 2, poz. 73.
Postanowienie NSA z dnia 13 maja 1992 r., SA/Wr 529/92, ONSA z 1992 r., nr 2, poz. 47.

Postanowienie NSA z dnia 17 września 2008 r., I OSK 1099/08, LEX nr 493901.
Postanowienie NSA z dnia 23 marca 1994 r., SA/Łd 703/94, ONSA z 1995 r., nr 2, poz. 73.
Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2005 r., II OSK 281/05, LEX nr 203719.
Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., II OZ 687/12 LEX nr 1223980.
Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II GW 13/10, LEX nr 742983.
Postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 1992 r., SAB/Wr 15/92 ONSA 1993, nr 2, poz. 39.
Postanowienie NSA z dnia 25 stycznia 2017 r., ,II GSK 7/17, LEX nr 2226703.
Postanowienie NSA z dnia 20 kwietnia 2016 r., II GSK 1174/16, LEX nr 2065177.
Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 1994 r., SA/Kr 132/94, LEX nr 24531.
Postanowienie NSA z dnia 4 września 1998 r., I SA/Gd 1106/98, FK 1999, nr 2, s. 63.
Postanowienie NSA z dnia 14 maja 2013 r., I OSK 575/13 LEX nr 1318772.
Postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., II OZ 314/13, LEX nr 1320753.
Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., II SA 1331/00, OSP z 2000 r., nr 9, poz. 136.
Postanowienie NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., II OSK 343/06, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2018 r., I OSK 3854/18, LEX nr 2579111.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27 lutego 1992 r., III AZP 8/91 OSNC z 1992 r., nr 7-8, poz. 119.
Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 23 marca 1998 r., OPS 9/97, ONSA z 1998 r., nr 2, poz. 41.
Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r., FPS 5/99, OPS 1999, nr 10, poz. 189.
Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02 OPS 2003, z. 3, s. 137 i n.
Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12, LEX nr 1225396.

Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2004 r., II SAB/Gd 46/03, LEX nr 203323.
Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 24 marca 2006 r., IV SA/Po 224/06, LEX nr 296485.
Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 13 lutego 2007 roku, II SA/Bk 751/06, LEX nr 284725.
Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2008 r., II SA/Lu 209/08, LEX nr 1049979.
Postanowienie WSA w Opolu z dnia 18 lipca 2008 r., www.nsa.gov.pl.
Postanowienie WSA w Opolu z dnia 9 października 2008 r., II SA/Op 517/08, LEX nr 504535.
Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2009 r., I SA/Po 583/09, LEX nr 624269.
Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2010 r., II SA/Gd 782/09, LEX nr 785372.
Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 18 czerwca 2010 r., I SA/Kr 453/10, LEX nr 660545.
Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 25 października 2010r., I SA/Kr 1435/10, LEX nr 762729.
Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 17 listopada 2017 r., III SA/Kr 1289/17, LEX nr 2394168
Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 26 lipca 2018r., III SAB/Kr 65/18, LEX nr 2523078,

Wyrok WSA w Katowicach z dnia 20 kwietnia 2004 roku, II SA/Ka 3310/03, LEX nr 720570.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 roku, II SA/Wa 211/05 LEX nr 186623.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2005 roku II SA/Bk 476/05, LEX nr 173721.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2005 r., IV SA/Wa 995/05, LEX nr 190588.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, LEX nr 192932.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2005 r., VI SA/Wa 623/05, Legalis nr 271048.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2006 r., I SA/Kr 917/06 Legalis nr 365517
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 roku I SA/Rz 647/06, OwSS z 2008 r., Nr 1, poz. 24.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 roku, IV SA/Wa 2296/06 LEX nr 320813.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2007 roku, I SA/Gd/24/07, LEX nr 297017.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2008 roku, V SA/Wa 1249/08, LEX nr 511457.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 sierpnia 2008 roku, II SA/Sz 493/08, LEX nr 519100.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 listopada 2008r., II SA/Łd 567/08, LEX nr 541156.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2009 roku, IV SA/Gl 904/08, LEX nr 533659.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 września 2009 roku, III SA/Kr 234/09, LEX nr 640492.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 września 2009 roku, III SA/Kr 234/09 Legalis nr 1142609.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 października 2009 roku II SA/Kr 584/09 LEX nr 550328.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 stycznia 2010, II Sa/Wa 1376/09, LEX nr 600181.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 luty 2010r., I SA/Sz 798/09, LEX nr 591616,
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 maja 2010 roku, IV SA/Wr 124/10, Legalis nr 617552.
Wyrok WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 31 maja 2010 roku, I SA/Gd 394/10, LEX nr 659277.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2010 r., III SA/Wr 149/10, LEX nr 643927.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 roku, I SA/Gd 782/10 EX nr 748060.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2010 r., IV/SA/Po 903/10, LEX nr 758634.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Bk 715/10, LEX nr 752402.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 grudnia 2010 r., II SA/Op 520/10, LEX nr 754224.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2011 r., II SA/Wr 559/10 LEX nr 994086.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011r., I SA/Po 921/10, LEX nr 842917.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lipca 2011 r., I SA/Łd 764/11, LEX nr 1085580.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 roku, II SA/Op 324/11 LEX nr 899086.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 marca 2012 roku, II SA/Ol 79/12 LEX nr 1138674.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2013 r., III SA/Wr 463/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 16 lutego 2013 r., I SA/Op 46/13, LEX nr 1286876.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 roku, III SA/Wr 98/1LEX nr 1330451.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2014 r., II SA/Gl 1349/13, LEX nr 1525527.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 czerwca 2014 roku, II Sa/Kr 526/14, LEX nr 1565750.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 roku, I SA/Kr 1298/14 LEX nr 1512417.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., I SA/Kr 1298/14, LEX nr 1512417.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 grudnia 2014 r., II SA/Wa 213/14 LEX nr 1640709.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 października 2015 roku, II SA/Kr 764/15 LEX nr 1939324.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2015 roku, II SA/Kr 815/15 LEX nr 1939332.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 roku, IV SAB/Po 134/15, LEX nr 1947173.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2016 r., V SA/Wa 4684/15, LEX nr 2155178.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2016 r. I SA/Gl 891/15, LEX nr 1984842.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2016 roku, IV SA/Gl 377/16, Lex nr 2078937.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lipca 2016 roku, II SA/Gd 252/16 LEX nr 2077957.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2016 r., IV SA/Gl 643/16, LEX nr 2136947.
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 października 2016 r., II SA/Go 404/16, LEX nr 2150942.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 1 grudnia 2016 r., II SA/Ke 871/16, LEX nr 2189310.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2017 r., IV/SA/Gl 546/16, LEX nr 2226981.
Wyrok WSA w Gliwicach z 30 stycznia 2017 r., IV SA/Gl 1018/16, LEX nr 2237691.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 czerwca 2017 r. II SA/Rz 151/17, LEX nr 2366924.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2017 r., II SA/Gl 282/17, LEX nr 2306648.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 czerwca 2017 r., II SA/Rz 279/17, LEX nr 2334085.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 lipca 2017 r., II SA/Bd 1352/16, LEX nr 2334043
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 lipca 2017 r., I SA/Łd 625/17, LEX nr 2329849.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lipca 2017 r., I SA/Łd 574/17, LEX nr 2335113.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2017 r., I SA/Bd 736/17 LEX nr 2395945.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2017 r, III SA/Gd 423/17, LEX nr 2395739.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Sz 986/17, LEX nr 2399052.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2017 r., II SAB/Wa 715/16, LEX nr 2418599.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Gl 558/17, LEX nr 2422857.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 grudnia 2017 r., II SA/Rz 1100/17, LEX nr 2428579.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 grudnia 2017 r., II SA/Op 537/17, LEX nr 2427417.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 stycznia 2018 r., II SA/Op 554/17, LEX nr 2432690.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1182/17, LEX nr 2428439.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2018 r., II SA/Wr 706/17, LEX nr 2435426.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2018 r., III SA/Gd 904/17, LEX nr 2447091.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2018 r, I SA/Kr 15/18, LEX nr 2495833.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Op 13/18, LEX nr 2458275.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia z dnia 5 kwietnia 2018 roku, I SA/Ol 78/18 LEX nr 2475830.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r II SA/Wa 1925/17, LEX nr 2502528.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 214/18, LEX nr 2482688.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Go 210/18, LEX nr 2496968.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 lipca 2018r., II SA/Gd 291/18 LEX nr 2527914.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2018 r., III SA/Łd 627/18, LEX nr 2527836.

Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 5 czerwca 2014 roku, II AKa 97/14, Legalis nr 992570.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2018 r., V ACa 1278/17, LEX 2528155.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2018 r., V ACa 1439/17, LEX nr 2527294.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 maja 2018 r., I AGa 129/18, LEX nr 2533678.

Orzecznictwo administracji – Uchwały rio
Uchwała kolegium rio w Krakowie z dnia 18 kwietnia 1994 roku (brak sygnatury), OwSS 1996, nr 4, poz. 138.
Uchwała kolegium rio w Krakowie z dnia 18 kwietnia 1996 r, 56/2014, OwSS 1996, nr 4, s. 138.
Uchwała kolegium rio w Bydgoszczy z dnia 4 czerwca 2004, XIV 16/04, LEX nr 1724745.
Uchwała kolegium rio we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2005 r., 25/2005, Legalis 293754.
Uchwała kolegium rio w Bydgoszczy z dnia 7 czerwca 2006 r., XIV/32/06, LEX nr 1724746.
Uchwała kolegium rio Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2010 r., 43/2010, LEX nr 1725268.
Uchwała kolegium rio w Bydgoszczy z dnia 4 sierpnia 2010 roku, XVII/41/2010, LEX Polonica nr 2394441.
Uchwała kolegium rio w Poznaniu z dnia16 listopada 2011 roku, 22/1856/11, LEX nr 1099732.
Uchwała kolegium rio we Wrocławiu z dnia 11 stycznia 2012 roku, K 6/2012, LEX nr 1726252.
Uchwała kolegium rio w Opolu z dnia 4 lipca 2012 r., 13/23/2012, NZS 2012, nr 4, s. 55.
Uchwała kolegium rio w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2012 r. KI-412/179/12, LEX nr 1727683.
Uchwała kolegium rio w Krakowie z dnia 6 listopada 2012 roku, KI-412/249/13, Legalis nr 740197.
Uchwała kolegium rio w Warszawie z dnia 4 grudnia 2012 roku, 25.315.12, LEX nr 1727804.
Uchwała kolegium rio w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2013 r.., 41/2013, Święt.2013/2032.
Uchwała kolegium rio w Kielcach z dnia 15 maja 2013 roku, 71/2013, LEX nr 1324375.
Uchwała kolegium rio w Olsztynie z dnia 19 czerwca 2013 r., 0102-223/13, OwSS 2014/1/117
Uchwała kolegium rio w Krakowie z dnia 26 lutego 2014 r., KI-412/85/14, NZS 2014, nr 3 s. 52.
Uchwała kolegium rio we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2014 r, 56/2014, NZS 2016, nr 1, s. 16.
Uchwała kolegium rio w Krakowie z dnia 8 października 2014 r., KI-412/276/14, LEX nr 1729271.
Uchwała kolegium rio w Białymstoku z dnia 30 sierpnia 2016 r. 4107/16 Opublikowano: Podla. 2016/4845.
Uchwała kolegium rio w Olsztynie z dnia 7 czerwca 2017 r., 0102-250/17, Opublikowano: Warmi. 2017/2868.

Orzecznictwo administracji – Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 8 stycznia 2008 r., NK.I-0911/6/08, LEX nr 352451.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 lipca 2008 r., NK.II.0911-16/371/08, LEX nr 492709.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 30 października 2009 roku, PNK.I-0911/408/2009, LEX nr 576481.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody Wielkopolskiego z dnia 1 grudnia 2010 roku, KN.KA-.I-5.0912-17/10, Wspólnota 2011 nr 6.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 października 2013 roku, NK-N.4131.45.11.2013.JK8, Legalis nr 750652.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 lipca 2015 r., NK-N.4131.140.5.2015.ASZ, Dolno.2015/3045.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego dnia 5 maja 2017 r., LEX-O.4131.13.2017 LP, Mazow. 2017/4652.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 lipca 2017 r., LEX-O.4131.20.2017.LP, Mazow.2017/6307.

Orzecznictwo administracji- Wyroki Krajowej Izby Odwoławczej
Wyrok KIO z 14 lipca 2009 r., KIO/UZP 812/09, KIO/UZP 833/09, LEX nr 509931

WYKAZ LITERATURY

1. Adamczyk A., Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące, [w:] Bielecki L. (red.), Ruczkowski P., (red.), Prawo administracyjne, część ogólna, Warszawa 2011.
2. Adamiak B., Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym, [w:] Adamiak B., Borkowski J., Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2000.
3. Adamiak B., Borkowski J., Instytucje sądowej ochrony samodzielności gminy, ST 1991, nr 1-2.
4. Adamiak B., Borkowski J., Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, Warszawa 2015.
5. Adamiak B., Borkowski J., Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, Warszawa 2009.
6. Adamiak B., Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sadownictwa administracyjnego [w:] Stelmasiak J. (red.), Niczyporuk J. (red.), Fundowicz S. (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, .
7. Adamiak B., Nieważność aktu prawa miejscowego, a wadliwość decyzji administracyjnej, PiP 2002, nr 9.
8. Adamiak B., Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego [w:] Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2016, .
9. Adamiak B., Rozstrzygnięcia nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym [w:] Niewiadomski Z., Buczkowski J., Łukasiewicz J., Posłuszny J., Stelmasiak J., (red.), Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemyśl 2000.
10. Adamiak B., Skarga i skarga kasacyjna w postepowaniu postępowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2014.
11. Adamiak B., Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, ST 1997, nr 4.
12. Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Katowice 1999.
13. Agopszowicz A., Gilowska Z., Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym, Komentarz, Warszawa 1999.
14. Agopszowicz A., Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1991, Skrypty Uniwersytetu Śląskiego, Nr 471.
15. Askanas T., Przejawy autonomizacji działań organów przedstawicielskich rad narodowych, [w:] Kieżun W. (red.), Bariery sprawności organizacji, Warszawa 1978.
16. Augustyniak M., Samorząd terytorialny [w:] Zdyb M. (red.), Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016.
17. Augustyńska B., Kontrola sądowoadministracyjna w sprawach gospodarczych z zakresu koncesjonowanej ochrony osób i mienia – w orzecznictwie sądów administracyjnych [w:] Kisielewicz A. (red.), Tarno J. P. (red.) Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych, Warszawa 2013.
18. Babczuk A., [w:] Stec M., (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
19. Banaszak B., Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008.
20. Banaszak B., Prawo konstytucyjne, Warszawa 2015.
21. Bandarzewski K, Chmielnicki P., Kisiel W., Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006.
22. Bandarzewski K., Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa, [w:] Sarnecki P. (red.), Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005.
23. Bańko M., Słownik języka polskiego T.III, Warszawa 2007.
24. Bańko M., Słownik języka polskiego T.VI, Warszawa 2007.
25. Bar L., Położenie prawne przedsiębiorstw w sferze prawa administracyjnego, Warszawa 1968.

26. Barański M., Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna, [w:] Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa 2007.
27. Bartel W., Kosim J., Rostocki W., Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej, Tom 1, Warszawa 1964.
28. Batkiewicz M., Melerowicz D., Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych w 2007 r., FK 2009, nr. 1-2.
29. Bator M., Stwierdzenie podjęcia z naruszeniem prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, NZS 2012, nr 3.
30. Bąkowski T., Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007.
31. Bąkowski T., Zaspokajanie zbiorczych potrzeb wspólnoty „zadania własne gminy", „zakres działania gminy" oraz „sprawy publiczne oznaczeniu lokalnym" w rozumieniu przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym. Teza 1, GSP z 2012r., nr 2.
32. Bielecki L., Klasyfikacja podziału terytorialnego, [w:] Zdyb M. (red.), Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016.
33. Bielecki L., Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne, Kielce 2013.
34. Bielecki L., Publiczne prawo podmiotowy, [w:] Zdyb M. (red.), Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016.
35. Bielecki L., Terenowe organy administracji rządowej, [w:] Bielecki L. (red.), Ruczkowski P. (red.), Ustrojowe prawo administracyjne, Warszawa 2011.
36. Biernat S., Działania wspólne w administracji państwowej, Wrocław 1979.
37. Bigo T., Nadzór nad samorządem miejskim. Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej, Warszawa 1936.
38. Bigo T., Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym, Przegląd Prawa i Administracji im. E.Tilla", R. LIII, 1928 .
39. Bigo T., Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym, Lwów 1928.
40. Bigo T., Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym. Odczyt wygłoszony w Polskim Towarzystwie Prawniczym dnia 30 marca 1928, we Lwowie, Lwów 1928.
41. Bigo T., Z problemów kontroli nad administracją terenową, Kontrola Państwowa 1964, nr 3.
42. Bigo T., Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928.
43. Błaś A., Boć J., Jeżewski J., Administracja publiczna, Kolonia Limited 2004.
44. Błaś A., Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego [w:] Ura E. (red.), Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Rzeszów 2005, .
45. Błażej M., (red.) Sprawozdanie GUS „Gospodarka jednostek samorządu terytorialnego 2016, Warszawa 2017.
46. Boć J., (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2007.
47. Boć J., Kuta T., Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1984.
48. Bojarski K., Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] Czuryk M., Karpiuk M., Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej, Warszawa 2013.
49. Borkowski J., Glosa krytyczna do wyroku SN z dnia 17 kwietnia 1997r., III RN 12/97, OSNP 1997, nr 21, poz. 411.
50. Borkowski J., Podmioty administracji publicznej, a przemiany ustrojowe – Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. Ochendowskiego E., Toruń 2003.
51. Borkowski J., Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności, Łódź 2004.
52. Borodo A., Finanse samorządu terytorialnego a reforma Konstytucji PRL, PiP nr 11/1989.
53. Borodo A., Słownik finansów samorządu terytorialnego, Toruń 2015.
54. Borówka K., Zarządzenie zastępcze wojewody, Warszawa 2018.
55. Bosacki A., Od naturalizmu do etetyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939, Warszawa 2006.
56. Brzeziński W., Prawo administracyjne, Warszawa 1952.

57. Buczkowski Ł., Praktyka stosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym (na przykładzie działalności prawotwórczej Rady Gminy w B. w latach 2002-2012, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2014, nr 1.
58. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2003,
59. Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J. P., Samorząd terytorialny po reformie ustorjowej państwa, Warszawa 2000.
60. Celarek K., Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Warszawa 2015.
61. Chlipała M., Skarga na akty nadzoru dotyczące samorządu terytorialnego, PPP 2008, nr 4.
62. Chlipała M., Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2005, nr 7-8.
63. Chlipała M., Zasada proporcjonalności nadzoru nas działalnością samorządu terytorialnego, ST 2014, nr 3.
64. Chmaj M., Prawo samorządu terytorialnego, Warszawa 2013.
65. Chmielnicki P., Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006.
66. Chmielnicki P., [w:] Chmielnicki P., [w:] Bandarzewski K., Budzisz R., Chmielnicki P. (red.), Dąbek D., Dobosz P., Jaworska-Dębska B., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Niżnik-Dobosz I,, Płażek S., Wlaźlak K., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013.
67. Chmielnicki P., Środki kontroli jako źródło materialnoprawnych przesłanek do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez Prezesa RM, [w:] Dolata S., (red.), Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Opole 2000.
68. Chmielnicki P., W. Kisiel, Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie? FK 2005, nr 7-8.
69. Chmielnicki P., Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, FK 2004, nr 3.
70. Chmiel-Żyłka S., Matusik J., Nowak J., Samorząd terytorialny jako realizacja zasady decentralizacji administracji publicznej, [w:] Oleksiewicz I. (red.), Pomykała M. (red.), Znaczenie i funkcjonowanie samorządu w Polsce, Rzeszów 2010.
71. Chojna-Duch E., Zakres i skutki decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego, [w:] Piekara A. (red.), Niewiadomski Z., (red.), Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998.
72. Chorążewska A., Jagoda J., Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne, Studia Iuridica Agraria 2012, nr 10.
73. Chróścielewski W., Kmieciak Z., Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1985.
74. Chróścielewski W., Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ZNSA 2010, nr 5-6.
75. Chróścielewski W., Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego, ST 1994, nr 10.
76. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., Prawo administracyjne, Warszawa 2007.
77. Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., Prawo administracyjne, Warszawa 1996.
78. Cybulska R., Glumińska –Pawlic J., [w:] Dolnicki B., (red.), Ustawa o samorządzie województwa Komentarz, Warszawa 2012.
79. Cybulski B., [w:] Miemiec W., (red.), Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wrocław 2006.
80. Cybulski B., Autorskie projekty ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] Cybulski B. (red.), Srocki S., (red.), Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003.
81. Cybulski B., Geneza ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] Cybulski B. (red.), Srocki S., (red.), Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003.
82. Cybulski B., [w:] Stec M., (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.

83. Cybulski B., Nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych [w:] Miemiec W., (red.), Cybulski B., (red.), Samorządowy poradnik budżetowy na 2004 rok, Warszawa 2004.
84. Cybulski B., Od głównej Izby Obrachunkowej do regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Krawczyk R.P., Stec M., Samorząd-finanse-nadzór i kontrola, XX lecie regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2013.
85. Czarnow S., Kontrasygnata – martwa instytucja?, FK 2010, nr 11.
86. Czech E., Drozdowska U., Sądy administracyjne [w:] Wrzosek S. (red.) Haładyj A. (red.), Domagała M. (red.) Leksykon administratywisty, Radom 2013.
87. Czechowski P. (red.), Jaroszyński A., Piątek S., Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem, Warszawa 1997.
88. Czerw J., Formy relacji pomiędzy podmiotami administrującymi [w:] Zdyb M. (red.), Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016.
89. Czerw J., Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące, [w:] Zdyb M. (red.), Stelmasiak J., (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2016.
90. Czerw J., Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, Lublin 2018.
91. Czuryk M., Karpiuk M., Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej, Warszawa 2013.
92. Dalka S., Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny, Gdańsk 1984.
93. Dauter B., Metodyka pracy sędziego, Warszawa 2012.
94. Dauter B., Metodyka prac sędziego sądu administracyjnego, Warszawa 2009.
95. Dawidowicz W, Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce, Warszawa 1978.
96. Dawidowicz W., Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1962,
97. Dawidowicz W., Zagadnienie ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970.
98. Dąbek D., [w:] Chmielnicki P., (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa 2005.
99. Dąbek D., Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2003.
100. Dąbek D., Prawo miejscowe, Warszawa 2015.
101. Dąbek D., Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego w zreformowanym systemie ustrojowym - 10 lat doświadczeń [w:] Parchomiuk J. (red.), Ulijasz B. (red.), Kruk E. (red.) Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce, Warszawa 2009,
102. Dąbek D., Zimmermann J., Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym [w:] Sarnecki P. (red.), Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005.
103. Defecińska-Tomczak K., Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym [w:] Kmieciak Z. (red.) Polskie sądownictwo administracyjne, Warszawa 2006.
104. Deloff-Białek A., Powierzenie zadania o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście realizacji miedzy jednostką samorządu terytorialnego, a spółką komunalną, FK 2007, nr 4.
105. Dembiński H., Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, Wilno 1934.
106. Dębowska – Romanowska T., Spór wokół kompetencji regionalnych izb obrachunkowych w świetle art. 171 ust. 2 Konstytucji , [w:] Małecki J., Hauser R., Janku Z., 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007.
107. Dębowska- Romanowska T., Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego, Warszawa 1995.
108. Dębowska-Romanowska T., Regionalne izby obrachunkowe - nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego [w:] Stec M., (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
109. Dębowska–Romanowska T., Wybrane zagadnienia prawne aktów z zakresu spraw budżetowych- jako przedmiotu nadzoru regionalnych izb obrachunkowych, ST 1994, nr 3.
110. Dębowska-Sołtyk M., Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – cel i zadania systemu, FK 2011, nr 7-8.
111. Dziobek-Romański J., Ustrój samorządu terytorialnego, [w:] Wrzosek S., (red.) kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008.

112. Dobek T., Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [w:] Cybulski B., (red.), Srocki S., (red)., Regionalne izby obrachunkowe w Polsce, Warszawa Wrocław 2003.
113. Dobek T., Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie oceny komunalnej gospodarki finansowej, FK 2010, nr 1-2.
114. Dobek T., Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [w:] Borodo A. (red.), Słownik finansów samorządu terytorialnego, Toruń 2015.
115. Dobrowolski Z., Kontrola zarządcza jako instrument poprawy funkcjonowania organizacji publicznych, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, [w:] Smaga M. (red.), Winiarz M. (red.), Dyscyplina finansów publicznych, Doktryna, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2015.
116. Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Warszawa 2016.
117. Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Warszawa 2012.
118. Dolnicki B., Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Stahl M. (red.), Tarno J. P. (red.), Górski M. (red.), Administracja i Prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000.
119. Dolnicki B., Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 2015, nr 3.
120. Dolnicki B., Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993.
121. Dolnicki B., Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
122. Dolnicki B., Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim, ST 1997, nr 6.
123. Dolnicki B., [w:] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym, Komentarz, Warszawa 2007.
124. Dolnicki B., [w:] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie województwa Komentarz, Warszawa 2012.
125. Dolnicki B., Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] Tarno J. P. (red.), Miejsce i rola RIO oraz SKO w systemie samorządu terytorialnego, Zielona Góra 2005.
126. Dolnicki B., Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych, [w:] Mieczkowska – Czerniak K. (red.), Radzik-Maruszak K. (red.), 20 lat samorządu terytorialnego w Polsce - sukcesy, porażki, perspektywy, Lublin 2012.
127. Dolnicki B., Nadzór nad działalnością gminną - wprowadzenie [w:] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010.
128. Dolnicki B., Prawnoustrojowe ramy polityki lokalnej, [w:] Ganowicz E. (red.), Rubisz L., (red.), Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty, Toruń 2008.
129. Dolnicki B., Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe, Kraków 1999.
130. Dolnicki B., Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Prof. Jełowickiemu M., Rzeszów 2004.
131. Dolnicki B., Współczesne środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, [w:] Ura E., (red.), Prawne gwarancje praw jednostki wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2002.
132. Dolnicki B., Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Stahl M. (red.), Tarno J. P. (red.), Górski M. (red.), Administracja i Prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000.
133. Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., [w:] Hauser R. (red.), Wierzbowski M. (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2015.
134. Dubiel Z., Regionalna izba obrachunkowa jako organ nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych, [w:] Mozgawa M. (red.), Nazar M. (red.), Stelmasiak J. (red.), Bojarski T. (red.), Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa, Lublin 1997.
135. Dudek D., [w:] Safjan M., Bosak L., Konstytucja RP, Tom II Komentarz art. 87-243, Warszawa 2016.

136. Duniewska Z., Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnocywilna, [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016.
137. Dytko J., Kompetencje wojewody a kompetencje regionalnej izby obrachunkowej w nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego, FK 2007, nr 7-8.
138. Dziobek-Romański J., Ustrój samorządu terytorialnego [w:] Wrzosek S. (red), Kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008.
139. Feret E., Samorządowe zadania publiczne a zakres działania regionalnych izb obrachunkowych, FK 2013, nr 1-2.
140. Filipek J., Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. I, Kraków 1995.
141. Filipek J., Znaczenie określeń „w porozumieniu", „w uzgodnieniu", „za zgodą" i im podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową, Krakowskie Studia Prawnicze R. 6, 1973.
142. Filipiak J., Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. II, Kraków 2001.
143. Filipowicz A., Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1984.
144. Filipowicz A., Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym, PiP 1981, nr 1.
145. Franczak A., Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego, , [w:] Stych M., (red.), Samorząd terytorialny. Zasady-Finanse-Marketing, Częstochowa -Tychy 2013.
146. Fundowicz S., Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005.
147. Fundowicz S., Decentralizacja władzy publicznej [w:] Miaskowska-Daszkiewicz K. (red.), Szmulik B. (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010.
148. Fundowicz S., Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo)-konstrukcja prawna, [w:] Fundowicz S. (red.), Współczesne problemy prawa publicznego, Lublin 1999.
149. Gajl N., Cour de comptes, Izba Obrachunkowa i Izby Regionalne we Francji, ST z 1992 r., nr 4.
150. Gebel B., Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] Ofiarska M. (red.), Ciapała J. (red.), Zarys prawa samorządu terytorialnego, Poznań 2001.
151. Gerasimiuk A., Nadzór i kontrola sprawowane przez RIO, [w:] Kosikowski C. (red.), Salachna J. (red.) Finanse samorządowe: 580 pytań i odpowiedzi, Warszawa 2012.
152. Gill A., Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej, ST 1999, nr 11.
153. Glumińska-Pawlic J., Czy nadzór i kontrola na gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność, [w:] Krawczyk R.P. (red.), Stec M. (red.), Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola, XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013.
154. Gorgol A., [w:] Smoleń P. (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz, Warszawa 2012.
155. Góralczyk W., W sprawie projektu przepisów ogólnych prawa administracyjnego, [w:] Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Studia i materiały do projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Warszawa 1987.
156. Górski M., Pojęcie –„funkcje administracji państwowej" i „zadania administracji państwowej", „Acta Universitatis Lodzensis" 1992 , nr 52.
157. Grążewski M., Jednolitości prawa administracyjnego a regulacja prawna nadzoru nad działalnością
158. Grzegorzewski P., Regionalne izby obrachunkowe w świetle nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 24 lipca 2003 roku, FK 2004, nr 3.
159. Grzelczak W., [w:] Niewiadomski Z., Grzelczak W., Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem, Warszawa 1990.
160. Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012.
161. Hauser R., Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] Stelmasiak J., (red.), Niczyporuk J., (red.), Fundowicz S., (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003.
162. Hauser R., Nadzór nad legalnością działalności samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane [w:] O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana

Profesor Małgorzacie Stahl, pod red. Jaworskiej-Dębskiej B., Duniewskiej, Z. Kasińskiego M., Olejniczak-Szałowskiej E., Michalskiej-Badziak R., Korzeniowskiego, P. Łódź 2017.
163. Hauser R., Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, ST 2015, nr 3.
164. Hauser R., Sawczyn W. [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011.
165. Hauser R., Sprawdzona koncepcja, „Rzeczpospolita" 2000 (z 2 października), Hauser, R. Sądy nie są nieomylne, „Gazeta Prawna" 2003 (z dnia 21-23 listopada), nr 227.
166. Iserzon E., Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje, Warszawa 1968.
167. Izdebski H., Kulesza M., Administracja publiczna – zagadnienia ogólne, Warszawa 2004.
168. Izdebski H., Samorząd terytorialny. Postawy ustroju i działalności, Warszawa 2014.
169. Izdebski H., Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji [w:] Lutrzykowski A., (red.), Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej, Toruń 2012.
170. Izdebski J. M., Sądownictwo administracyjne, [w:] Domagała M. (red.), Haładyj A. (red.), Wrzosek S. (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010..
171. Izdebski J.M., Wojewódzkie sądy administracyjne [w:] Domagała M., (red.), Haładyj A.. (red.), Wrzosek S., (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010.
172. Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., [w:] Hauser R., (red.), Wierzbowski M., (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2017.
173. Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007.
174. Jagielski J., Wybrane zagadnienia funkcjonowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, [w:] Tetłak K. (red.) Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru, Warszawa 2013.
175. Jagoda J., [w:] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012.
176. Jagoda J., Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] Dolnicki B. (red.), Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii, Warszawa 2015.
177. Jagoda J., Prawne środki ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego [w:] Boć J. (red.), Chajbowicz A. (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Kolonia Limited 2009.
178. Jagoda J., Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczych, [w:] Stec M. (red.), Mączyński M. (red.), Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011.
179. Jagoda J., Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011.
180. Janowicz Z., Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej, CASUS 2005, nr 3.
181. Jaroszyński M., Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny i wnioski do reformy, Warszawa [b.r.].
182. Jaroszyński A., Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych, Warszawa 1984.
183. Jaroszyński A., Nadzór nad radami narodowymi i administracją terenową, „Rada Narodowa -Gospodarka-Administracja" 1983, nr 18.
184. Jaroszyński M., Naprawa ustroju państwa a samorząd, Samorząd 1930, Nr 47.
185. Jaroszyński M., Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji, [w:] Jaroszyński M., (red.), Zimmermann J., (red.), Brzeziński W., (red.), Polskie prawo administracyjne, część ogólna, Warszawa 1956.
186. Jaroszyński M., Prawo administracyjne, Warszawa 1952.
187. Jaroszyński M., Przegląd Ustawodawstwa. Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, ST 1932, z. 1- 2.
188. Jaroszyński M., Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, Warszawa 1936, przedruk Warszawa 1990.
189. Jaroszyński M., Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL-u , Warszawa 1964.
190. Jaroszyński M., Zagadnienia rad narodowych, Warszawa 1961.

191. Jaroszyński M., Zagadnienia samorządu, Londyn 1942, przedruk fragmentów PiP 1974, nr 6.
192. Jaroszyński W., [w:] Hauser R., (red.), Niewiadomski Z., (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustawa o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011.
193. Jastrzębska M., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.
194. Jastrzębska M., Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór, ST 1999, Nr 1-2.
195. Jaśkowska M., [w:] Jaśkowska M., (red.), Masternak J., (red.), Ochendowski E., (red.), Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2010.
196. Jaworska-Dębska B., Glosa do wyroku NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, ZNSA 2011, nr 2.
197. Jaworski W. L., Nauka prawa administracyjnego, Warszawa 1924.
198. Jaworski S. J., [w:] Czaplicki K.W., (red.), Dauter B., (red.), Jaworski S., (red.), Kisielewicz A., (red.), Rymarz F., (red.), Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014.
199. Jaworski W. L., Nauka prawa administracyjnego, Warszawa 1924.
200. Jendrośka J., Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Poznań-Wrocław 2001.
201. Jerominek M., Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2007, nr 2.
202. Jędrzejewski S., H. Nowicki, Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura, system, instytucje, Toruń 1995.
203. Jędrzejewski S., Kontrola administracji publicznej, Toruń 1979.
204. Jędrzejewski T., Regionalne izby obrachunkowe, [w:] Bukowski Z., (red.), Jędrzejewski T., (red.), Rączka P., (red.), Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2005.
205. Jodłowski J., [w:] Jodłowski J., (red.), Resich Z., (red.), Lapierre J., (red.), Misiuk-Jodłowska T., (red.), Weitz K., (red.), Postępowanie cywilne, Warszawa 2009.
206. Juszczyńska T., Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Cybulski B. (red.), Srocki S., (red.), Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003.
207. Juszczyńska T., Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych, FK 2002, nr 2.
208. Jyż G., [w:] Szewc A., (red.), Jyż G., (red.), Pławecki Z., (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2005.
209. Jyż G., Nadzór nad działalnością gminną, [w:] Szewc A., (red.), Jyż G., (red.), Pławecki Z., (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012,
210. Kabat A. [w:] Dauter B., (red.), Gruszczyński B., (red.), Kabat A., (red.), Niezgódka-Medek M., (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016.
211. Kamieniecki H., Uprawnienia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych w orzecznictwie sądów administracyjnych z lat 2005–2007, FK 2008, nr 12.
212. Kantyka M., Zasada decentralizacji oraz pomocniczości w funkcjonowaniu administracji publicznej [w:] Barański M., (red.), Kantyka S., (red.), Kubas S., (red.), Kuś M., (red.), Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa 2007.
213. Karciarz M., Raport o stanie j.s.t. – istota, zakres, przygotowanie. Komentarz praktyczny, LEX wersja elektroniczna 2018.
214. Karpiuk M., Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2014.
215. Karpiuk M., Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, Lublin 2008.
216. Kastelik J., Organy nadzoru nad działalnością związku komunalnego, Admin. 2008, nr 1.
217. Kasznica S., Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze, Poznań 1946
218. Kawka W., Policja w ujęciu historycznym i współczesnym, Wilno 1934.
219. Kelsen H., Allgemeine Staatlehre, Berlin 1925.
220. Kiermaszek L., Mikosz R., Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ZNSA 2005, nr 2-3.
221. Kijowski D., Płoskonka J., Prutis S., Srocki S., Stec, Model M., Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport programu reformy administracji publicznej, Warszawa 1999.

222. Kijowski D.R., System nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Reforma administracji publicznej, Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 1998.
223. Kisiel W., Istota gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, [w:] Bandarzewski K., Budzisz R., Chmielnicki P. (red.), Dąbek D., Dobosz P., Jaworska-Dębska B., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Niżnik-Dobosz I,, Płażek S., Wlaźlak K., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013.
224. Kisiel W., [w:] Bandarzewski K., Budzisz R., Chmielnicki P. (red.), Dąbek D., Dobosz P., Jaworska-Dębska B., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Niżnik-Dobosz I,, Płażek S., Wlaźlak K., Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2013.
225. Kisiel W., Konstytucyjna „wspólnota samorządowa"(założenia i wątpliwości), [w:] Sarnecki P. (red.), Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005.
226. Kisiel W., Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003 .
227. Kisielewicz A., Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002,
228. Kisielewicz A., Wygaśniecie mandatu radnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ST 2005, nr 7-8.
229. Kisielewicz A., Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002.
230. Klimek M., Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce [w:] Klimek M., (red.), Czerw J., (red.), Więckiewicz B., (red.), Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy, Lublin 2013.
231. Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B., Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018r., ST 2018, nr 10.
232. Kmieciak R., Geneza istota i zadania samorządu, Poznań 1996.
233. Kmieciak Z., Stahl M., Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ST 2001, nr 1-2.
234. Kmieciak Z., Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej, ST 1995, nr 9.
235. Kmieciak Z., Polskie sądownictwo administracyjne na tle systemów europejskich [w:] Kmieciak Z., (red.), Polskie sądownictwo administracyjne, Warszawa 2006.
236. Kmieciak Z., Stahl M., Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny), ST 2001, nr 1–2.
237. Kmieciak Z., Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną, ST 1994, nr 5.
238. Kmieciak Z., W kwestii trybu kontroli składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych, FK, 1994, nr 2.
239. Kmieciak Z., Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych ST 1993, nr 12.
240. Kmieciak Z., Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego, ST 2001, nr 6.
241. Kmiecik Z. R., Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2014.
242. Knosala E., Prawne układy sterowania w administracji publicznej, Katowice 1998.
243. Kociński C., Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji, Wrocław 2006.
244. Kociński C., Nadzór wojewody nad porozumieniami zawieranymi miedzy jednostkami samorządu terytorialnego, Zeszyty naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Służb Publicznych Asesor 2005, nr 1.
245. Komarnicka M., Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych, [w:] Miemiec W. (red.), Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wrocław 2006.
246. Komarnicki W., Ustrój polityczny Polski współczesnej – geneza i system cz. II, Wilno 1937.
247. Komorowski E., Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] Chmaj M. (red.), Prawo samorządu terytorialnego, Warszawa 2013.

248. Konarski M., Wach M., Z zagadnień kontroli i nadzoru organów władzy publicznej w Polsce, [w:] Konarski M., (red.), Wach, M. (red.), Z zagadnień kontroli i nadzoru organów władzy publicznej w Polsce, Tom V, Warszawa 2015.
249. Korczak J., Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego, ST 2016, nr 1-2.
250. Korczak J., Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej Tom 2, Warszawa 2012.
251. Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, Wrocław 2013.
252. Korczak J., Prawa podmiotowe członków samorządowych wobec środków nadzoru ad personam, [w:] Ura E., (red.) Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001.
253. Korzeniowska A., ABC samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Łódź 2004.
254. Korzeniowska A., Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, Kraków 2002.
255. Kosek-Wojnar M., Surówka K., Finanse samorządu terytorialnego, Kraków 2002.
256. Kosek-Wojnar M., Surówka K., Istota i przesłanki funkcjonowania samorządu terytorialnego, [w:] Kosek-Wojnar M., (red.), Surówka K., (red.), Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Warszawa 2007.
257. Kosikowski C., Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz., Warszawa 2011.
258. Kostecki A., Legislacyjne aspekty prawno-finansowe w zakresie samorządu terytorialnego [w:] Wawak T. (red.) Własność komunalna, Kraków 1991.
259. Kostrubiec J., Kontrola administracji publicznej, [w:] Karpiuk M. (red.), Kowalski J. (red) Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie, Warszawa- Poznań 2013.
260. Kot J., Działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Cybulski B., (red.), Srocki S., (red.), Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003.
261. Kotulski M., Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego [w:] Stec M., (red.), Mączyński M., (red.), Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011.
262. Kotulski M., Kompetencje kontrolne i nadzorcze samorządowych kolegiów odwoławczych CASUS 1997, nr 1.
263. Kotulski M., Pojęcie i istota samorządu terytorialnego, ST 2000, Nr 1-2.
264. Kotulski M., Wybrane zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Stahl M., (red.), Tarno J., (red.), Górski M., (red.), Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000.
265. Kowalczyk A., Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego, Warszawa 2011.
266. Kozera A., Demokracja i samorząd [w:] Jasiuk E. (red.), XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego, Radom 2011.
267. Krawczyk M., Sądownictwo administracyjne [w:] Jakimowicz W. (red.), Przewodnik po prawie administracyjnym, Warszawa 2016.
268. Krawczyk R. P., Funkcja informacyjna Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, [w:] R.P. Krawczyk (red.), M. Stec (red.), Samorząd –Finanse- Nadzór i Kontrola, XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2013.
269. Krawczyk R. P., Regionalne izby obrachunkowe – stan obecny i perspektywy, FK 1998, nr 1.
270. Krawczyk R.P., Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych - aktualne dylematy, FK 2013, nr 1-2.
271. Krawczyk R.P., Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej gminy, FK 1994, nr 1.
272. Krawczyk R.P., Kontrola zewnętrzna nad samorządem terytorialnym, [w:] Miemiec W., (red.), Cybulski B., (red.), Samorządowy poradnik budżetowy na 2004 r., Warszawa 2004.
273. Krawczyk R.P., Regionalne izby obrachunkowe – wyspecjalizowany organ nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, [w:] Tarno J. P. (red.), Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Zielona Góra 2005.
274. Krawczyk R.P., Regionalne izby obrachunkowe stan obecny i perspektywy, FK 1998, 1.

275. Krawczyk R.P., Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] Krawczyka R.P., Borowicza A. (red.), Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia Łódź 2016.
276. Krawczyk R.P., Status ustrojowo-prawny regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Małecki J. (red.), Hauser R. (red.), Janku Z. (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007.
277. Kroński A., Teoria samorządu terytorialnego, Warszawa 1932, przedruk Warszawa 1990.
278. Kruszewska-Gagoś M., Podmiotowość publicznoprawna gminy, Lublin 2009.
279. Kruszewska-Gagoś M., Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2014, nr 1.
280. Krzeczkowski K., Gmina jako podmiot polityki komunalnej, (odbitka nr 3 kwartalnika „Samorząd Terytorialny), Warszawa 1938.
281. Kulesza K., Samorząd terytorialny, Warszawa 1995.
282. Kulesza M., Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, PiP 1990, Nr 1.
283. Kulesza M., O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, ST 2009, nr 12.
284. Kulesza M. [w:] Kulesza M. (red.), Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej, Tom II, Warszawa 1993.
285. Kulpa W., Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego, [w:] Szczechowicz H., (red.), Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, Włocławek 2015.
286. Kurzyna - Chmiel D., Nadzór wojewody nas samorządem terytorialnym, Bielsko-Biała 2003.
287. Kwaśniak P., Aspekty kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja 2012, nr 1.
288. Kwiatkowska M., Geneza i przesłanki powstania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce, [w:] Laskowski P., (red.) Samorząd terytorialny a polityka lokalna. Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości tom 24, 2013 (4).
289. Lachiewicz W., Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2013 r., [w:] Walczak P. (red.), Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi, Warszawa 2012.
290. Lang W., Struktura kontroli państwowej organów państwowych PRL, Kraków 1963.
291. Langrod J., Zarys sądownictwa ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce, Warszawa 1925.
292. Leoński Z., Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom, Poznań 1963.
293. Leoński Z., Nadzór nad działalnością gminy, Warszawa 1991.
294. Leoński Z., Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] Piekara A. (red.), Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998.
295. Leoński Z., Nauka administracji, Warszawa 2002.
296. Leoński Z., Organy administracji publicznej w RP, Poznań 1995.
297. Leoński Z., Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2004.
298. Leoński Z., Ustrój i zadania samorządu terytorialnego [w:] Wykrętowicz S. (red.), Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Poznań 2001.
299. Leoński Z., Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004.
300. Lewicka R., Odpowiedzialność niemajątkowa organów administracji publicznej za nieprawidłową realizację kompetencji prawotwórczych, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2009, nr 1.
301. Lipiec-Warzecha L., [w:] Lipiec-Warzecha L. (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wydawnictwo ABC 2011, LEX.
302. Longchamps de Berier F., O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym, Acta Uniwersitatis Bratislaviensis, Prawo XII, Wrocław 1964.
303. Longschamps de Berier R., Studia nad istotą osoby prawnej, Lwów 1911.
304. Łaszczyca G., Samorządowe kolegium odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej, CASUS 2006, nr 2.

305. Łętowski J., Szreniawski J., Kontrola i nadzór [w:] Łętowski J., Rabska T., System prawa administracyjnego, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, t. III.
306. Łukasiewicz J., Zarys nauki administracji, Warszawa 2007.
307. Majewski Z., Absolutorium- instrukcja obsługi, Wspólnota 2003, nr 7.
308. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Finanse publiczne w Polsce, Warszawa-Rzeszów 2006.
309. Martysz Cz., [w:] B. Dolnicki, (red), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018.
310. Martysz Cz., Matan A., Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej, „Casus" 2006.
311. Martysz Cz., Samorządowe Kolegia Odwoławcze w systemie ochrony praw obywateli w Polsce, [w:] Bisztyga A. (red.), „Humanistyczne Zeszyty Naukowe" 1996.
312. Masternak-Kubiak M., Komentarz do art. 171 Konstytucji RP, [w:] Haczkowska M. (red.), Balicki R., Bartoszewicz M., Complak K., Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LexisNexis, 2014, LEX wersja elektroniczna
313. Matan A., [w:] Dolnicki B. (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018.
314. Matan A., [w:] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016.
315. Matysiakiewicz A., Męczyńska M., Sądowoadministracyjny model stosowania prawa jako źródło problemów orzeczniczych organów administracji publicznej oraz ogólnego poczucia niesprawiedliwości [w:] Dolnicki (red.), Sądowe stosowanie prawa, Katowice 2014.
316. Mazuryk M., Realizacja postanowień art. 171 Konstytucji RP z 1997 r. w ustawodawstwie i orzecznictwie, [w:] Parchomiuk J. (red.), Ulijasz B. (red.), Kruk E. (red.), Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Materiały konferencyjne, Warszawa 2009.
317. Mazuryk M., Wojewoda, [w:] Miaskowska-Daszkiewicz K. (red.), Szmulik B. (red.) Administracja publiczna, t. II Ustrój administracji państwowej terenowej, Warszawa 2012.
318. Michalska - Badziak R., Podmioty administrujące, [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016.
319. Michalska-Badziak R., Administracja centralna, [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016.
320. Miemiec M., Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym, [w:] Błaś A., (red.) Studia nad samorządem terytorialnym, Wrocław 2002.
321. Miemiec W., [w:] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, s. 388.
322. Miemiec W., Miemiec M., Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej [w:] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
323. Miemiec W., Miemiec M., Podmiotowość publicznoprawna gminy, ST 1991, nr 11-12.
324. Miemiec W.,Wybrane zagadnienia z problematyki kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych, FK 1994, nr 3.
325. Mieszkowski J., Uprawnienia nadzorcze i kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządu terytorialnego, ST 1993, nr 1-2.
326. Mikos-Sitek A., [w:] Maciąg W. (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz, Warszawa 2015.
327. Mincer M., Uznanie administracyjne, Toruń 1983, s. 55 i n.
328. Modrzejewski A. K., Wybór regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych prowadzonej przez podmiot wewnętrzny, FK 2012, nr 7-8.
329. Morawski L., Zasady wykładni prawa, Toruń 2006.
330. Mykowska Z., Ciszewski P., [w:] Stec M., (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
331. Naleziński B., [w:] Sarnecki P. (red.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004.
332. Niczyporuk J., Reprezentacja podmiotów prawa administracyjnego, [w:] Zimmermann J. (red.) Koncepcje systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007.

333. Niczyporuk J., Szreniawski J., [w:] Nowacka E.J. (red.), Balicki R., Banaszak B., Błaś, Boć J., Masternak-Kubiak M., Niczyporuk J., Nowacki K., Szreniawski J., Ustrój administracji publicznej, Warszawa 2000.
334. Niewiadomski Z., [w:] Chmaj M. (red.), Leksykon samorządu terytorialnego, Warszawa 1999.
335. Niewiadomski Z., (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2009.
336. Niewiadomski Z., [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011.
337. Niewiadomski Z., Miedzy rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania-przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
338. Niewiadomski Z., Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, Tom 6, Warszawa 2011.
339. Niewiadomski Z., Podmioty administrujące [w:] Niewiadomski Z. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2009.
340. Niewiadomski Z., Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich, ST 1992, nr 11.
341. Niewiadomski Z., Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172), ST 2002, nr 3.
342. Niewiadomski Z., Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Warszawa 1989.
343. Niewiadomski Z., Samorząd terytorialny, [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące Tom 6, Warszawa 2011.
344. Niewiadomski Z., Szreniawski J., Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Lublin 1991.
345. Niewiadomski Z., Uwagi do regulacji ustawy o samorządzie województwa odpowiednich do art. 101 u.s.g., [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011.
346. Nowacka E. J., Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej, Warszawa 2010.
347. Nowacka E., Spór o pojęcie samorządu w doktrynie okresu międzywojennego, ST 1992, nr 4.
348. Ochendowski E., Prawo administracyjne, Toruń 2001.
349. Ochendowski E., Prawo administracyjne część ogólna, Toruń 2009.
350. Ofiarska A. M., Ofiarski Z., Opinie regionalnych izb obrachunkowych jako narzędzie oddziaływania na organy jednostek samorządu terytorialnego,[w:] Krawczyk R.P. (red.), Stec M. (red.), Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola, XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2013.
351. Ofiarska M., Ofiarski Z., Samodzielność jako fundamentalna wartość samorządu terytorialnego, [w:] Czaja-Hliniak I. (red.), Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu, Kraków 2012.
352. Ofiarski Z., Ofiarska M., Opinia jako forma działania regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Małecki J. (red.), Hauser R. (red.), Janku Z. (red.), 15 lat regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007.
353. Okolski A., Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego Królestwie Polskim, Warszawa 1980.
354. Olejniczak-Szałowska E., Członkostwo wspólnoty samorządowej, ST 1997, nr 5.
355. Olejniczak-Szałowska E., Samorząd terytorialny [w:] Stahl M. (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016.
356. Oniszczuk J., Samorząd terytorialny w orzecznictwie TK, Warszawa 2002.

357. P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki (red.), D. Dąbek, P. Dobosz, Jaworska-Dębska B., Kisiel B., Kryczko B., Mączyński M., Niżnik-Dobosz I., Płażek S., Wlaźlak K., Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Warszawa 2013.
358. P. Grzegorzewski, Regionalne Izby Obrachunkowe w świetle nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 24 lipca 2003 r., FK 2004, nr 3.
359. Paczocha M., Głosowanie nad uchwałami w sprawie absolutorium – dylematy prawne, FK 2004, nr 2.
360. Pająk K., Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja. Toruń 2007.
361. Panejko J, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934, przedruk Warszawa 1990.
362. Panejko J., Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnym pojęcia samorządu, ST 1995, nr 3-4.
363. Patrzałek L., Finanse samorządu terytorialnego, Wrocław 2010.
364. Pawelczyk, T. Rola i zadania samorządu terytorialnego po reformie administracji [w:] Zieliński S. (red.), Samorząd terytorialny w okresie przemian ustrojowych, Radom 2001.
365. Paziewska E., Samorząd terytorialny wczoraj i dziś, Warszawa 2011.
366. Perucka J., Analiza wyników kontroli w zakresie przestrzegania procedur wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, FK 2015, nr 5.
367. Piątek S., Podmioty administrujące, [w:] Rybicki Z., Piątek S., Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1988.
368. Piekara A., Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia, [w:], Piekara A., (red.), Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia, Warszawa 1995.
369. Piekara A., Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia, ST 1995, nr 5.
370. Piekara A., Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce [w:] Jasiuk E. (red.), XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego, Radom 2011.
371. Piotr-Krajecka L., Udzielanie zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp w świetle orzecznictwa TSUE, Zamawiający 2018, nr 30.
372. Pisarczyk Ł. M., Zieliński T., [w:] Florek L., (red.) Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2009.
373. Płaszowska R., Obowiązek przedkładania aktów organów jednostek samorządu terytorialnego organom nadzoru i konsekwencje jego niedopełnienia. Uprawnienie organu nadzoru do żądania informacji, [w:] Ćwiertniak B. M. (red.), Prawne problemy samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2013.
374. Płażek S., [w:] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
375. Płażek S., Wpływ aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym na stosunki pracy, PPP 2007.
376. Podgórski K., Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, ST 1991, nr 11-12.
377. Podgórski K., Zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 1995, nr 6.
378. Pokładecki J., Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji lokalnej. Doświadczenia europejskie i polskie, [w:] Lutrzykowski A., Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja władzy publicznej, Toruń 2012.
379. Pokładecki J., Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji lokalnej, Poznań 1999.
380. Polinceusz M., Nadzór nad administracją publiczną [w:] Karpiuk M., Kowalski J., Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie, Warszawa – Poznań 2013.
381. Preuss P., Handbuch der Politik, tom 1, Bern 1914, s. 199.
382. Prus M., Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, Warszawa 2014.
383. Prutis S., Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądowym [w:] Góral J. (red.), Hauser R. (red.), Trzciński J. (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, Warszawa 2005.
384. Przywora B., Pozycja ustrojowa sekretarza jednostki samorządu terytorialnego [w:] B. Dolnicki (red.) Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism, Warszawa 2019.
385. Rabska T., [w:] Starościak J. (red.), System prawa administracyjnego, Ossolineum 1977.

386. Rabska T., Podstawowe pojęcia organizacji administracji, [w:] Starościak J. (red.), System prawa administracyjnego, T. I Wrocław - Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977.
387. Rabska T., Sądowa ochrona samodzielności gminy, ST 1991, nr 1-2.
388. Raburski T., Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny- miedzy demokracją a zarzadzaniem [w:] Buksiński T., (red.), Bondyra K., (red.), Jakubowski J., (red.), Demokracja, samorządność, prawo, Poznań 2007.
389. Radajewski M., Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm, ST 2016, nr 6.
390. Rajca L., Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia, Warszawa 2001.
391. Romańska M., [w:] Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz pod red. Wosia T., Warszawa 2016.
392. Romańska M., Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych, Warszawa 2010.
393. Romańska M., Udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym, [w:] Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Postepowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015.
394. Rudzka- Lorentz Cz., Sochacka – Krysiak H., Samorządowe dochody własne [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym, Warszawa 2008.
395. Rup W., Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych , zasady i organizacja, plan finansowy, wydatki budżetowe, kontrola i odpowiedzialność, Gdańsk 2013.
396. Ruśkowski E., Salachna J.M., Finanse lokalne po alokacji, Warszawa 2007.
397. Rybicki Z., Piątek S., Zarys prawa administracyjnego i nauki o administracji, Warszawa 1984.
398. Rybicki Z., System rad narodowych w PRL, Warszawa 1971.
399. Rzetecka-Gil A., Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2006 roku, II OSK 1255/05, ST 2008, nr 9,
400. S. Kania, Glosa do wyroku NSA z dnia 22 marca 2001 r., II SA/Ka 2606/00, ST 2002, Nr 7–8,
401. Sadowski P., Władza sądownicza-sądy [w:] Gdulewicz E. (red.), Konstytucyjny system organów państwowych, Lublin 2009.
402. Salachna J. M., Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
403. Salachna J.M., Główne prawne problemy funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce FK 2009, nr 6.
404. Sarnecki P., Regionalne izby obrachunkowe, [w:] Miaskowska—Daszkiewicz K. (red.), Szmulik B. (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010.
405. Sawicka K., Finanse samorządu terytorialnego - podstawy wyodrębnienia, struktura, [w:] Korczak J. (red.), Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej, Wrocław 2013.
406. Sawicka K., Nadzór i kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe, [w:] Miemiec W. (red.), Sawicka K. (red.), Miemiec M. (red.), Prawo finansów publicznych sektora samorządowego, Warszawa 2013.
407. Sawicka K., Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian – wybrane zagadnienia [w:] Małecki J. (red.), Hauser R. (red.), Janku Z. (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, Poznań 2007.
408. Sawicka K., Rola regionalnych izb obrachunkowych w procedurze uchwalania i kontroli wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego, PPiA 2013, nr 93.
409. Sawuła R., Glosa aprobująca do wyroku NSA z dnia 14 maja 2009 r., II GSK 929/08, ONSA i WSA 2010, nr 4, poz. 78, OSP 2010, z. 7–8.
410. Sawuła A., Samorządowe kolegia odwoławcze, a samodzielność orzekania przez organy samorządu terytorialnego, „Casus" 1999, nr 13.
411. Siarkiewicz K., Nadzór nad radami narodowymi i ich organami, Warszawa 1968.
412. Sieniuć M., Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej, maszynopis powielony, Łódź 2006.

413. Sierpowska I., Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze, Wrocław 2003.
414. Sikora K., Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Radom 2010.
415. Sikora K., Decentralizacja i jej znaczenie dla sprawności działania administracji publicznej [w:] Domagała M. (red.), Jasiuk M., (red.), Sikora K. (red.), Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej, Radom 2010.
416. Sikora K., Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli, Lublin 2017.
417. Sikora K., [w:] Ostrowska A., Sikora K., Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych, komentarz, Warszawa 2012.
418. Sikora K., Regionalna izba obrachunkowa [w:] Miaskowska- Daszkiewicz K. (red.), Szmulik B. (red.) Administracja publiczna, tom III, Administracja samorządowa, Warszawa 2012.
419. Sikora K., Regionalna Izba Obrachunkowa, [w:] Domagała M. (red.), Haładyj A. (red.), Wrzosek S. (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010.
420. Sikora K., Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej, Studia Iuridica Lublinensia 2004, nr 3.
421. Sikora K., Samorząd terytorialny - geneza, [w:] Domagała M., Haładyj A., Wrzosek, S. Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010.
422. Sikora K., Samorząd terytorialny podmiot i przedmiot, [w:] Domagała M. (red.), Haładyj A. (red.), Wrzosek S., (red.), Encyklopedia prawa administracyjnego, Lublin 2010.
423. Sikora K., Samorządowe kolegium odwoławcze [w:] Szmulik B. (red.), Miaskowska-Daszkiewicz K. (red.), Administracja publiczna, Tom III., Ustrój administracji samorządowej, Komentarz, Warszawa 2012.
424. Sikora K., Skarga jednostki samorządu terytorialnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Czuryk M. (red.), Karpiuk M. (red.) Kontrola działania oraz bezczynności administracji publicznej. Wybrane zagadnienia, Lublin 2013.
425. Sikora K., Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej [w:] Miaskowska -Daszkiewicz K. (red.), Szmulik B. (red.) Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010.
426. Siwoń M., Pelczar A., Regionalne izby obrachunkowe a standardy europejskie, [w:] Małecki J. (red.), Hauser R. (red.), Janku Z. (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007.
427. Skąpski M., Swora M., Prawne problemy organizacji regionalnych izb obrachunkowych, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, ROK LXVI, 2004, z. 2.
428. Skibiński A., Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do organów jednostek samorządu terytorialnego, Casus 2008, nr 47.
429. Skibiński A., Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce wobec zasad wyrażonych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, Casus 2007, nr 45.
430. Skibiński A., Nadzór i kontrola samorządu terytorialnego w Polsce dokonywana przez RIO w aspekcie absorpcji środków UE, [w:] Tarno J.P. (red.), Finanse samorządów terytorialnych a współfinansowanie projektów europejskich, Zielona Góra 2004.
431. Skibiński A., Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym, Sulechów 2006.
432. Skibiński A., Regionalne izby obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka, PWSZ IPiA STUDIA LUBUSKIE, Tom IV, Sulechów 2008.
433. Skibiński A., Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru. 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, Poznań 2007.
434. Skibiński A., Samorządowa kontrola instancyjna w III Rzeczypospolitej. Refleksje ogólne i wnioski de lege ferenda, Sulechów 2011, PWSZ IPiA STUDIA LUBUSKIE, Tom VII.
435. Skibiński A., Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako szczególny organ administracji publicznej, maszynopis, Łódź 2007.
436. Skrzydło – Niżnik I., Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego, Kraków 2007.

437. Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002.
438. Skrzydło W., [w] Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013.
439. Skrzydło-Niżnik I., Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej, [w:] Dolata S.(red.), Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy, Opole 1988.
440. Sławicki P., Samorząd w uregulowaniach Konstytucji z 1997 roku, [w:] Klimek M. (red.), Czerw J. (red.), Więckiewicz B. (red.), Samorząd Gminny w III Rzeczypospolitej, Lublin 2013.
441. Słobodzian B., Decentralizacja systemu władzy- główny problem dyskusji nad reformą administracji po 1998 r., [w:] Lutrzykowski A., Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja władzy publicznej, Toruń 2012.
442. Sługocki J., Prawo administracyjne, Zakamycze 2003.
443. Służewski J., Nadzór i kierownictwo w systemie terenowych organów administracji państwowej [w:] Jaroszyński A. (red.), Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego, Warszawa 1987.
444. Służewski J., Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej, Warszawa 1987.
445. Sobol M., Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] Jakimowicz W. (red.), Przewodnik po prawie administracyjnym, Warszawa 2016.
446. Sokolewicz W., Rząd a Prezydia rad narodowych, Warszawa 1964.
447. Sołtyk P., Dąbrowska-Sołtyk M., Finanse samorządowe, Warszawa 2016.
448. Sołtyk P., Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych w kontekście poprawy zarządzania środkami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2016, nr 48(4).
449. Srocki S., Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych w sferze budżetowej, [w:] Regionalna izba obrachunkowa. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
450. Srocki S., [w:] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
451. Srocki S., Kompetencje nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Stec (red.), Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy, Warszawa 2001, D. Wacinkiewicz, Kontrola i nadzór w prawie komunalnym, Warszawa 2007.
452. Stahl M., Zasady organizacji i działania administracji publicznej, Warszawa 1991.
453. Stahl M., Kontrola administracji [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016.
454. Stahl M., Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] Stahl M. (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016.
455. Stahl M., Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym [w:] Góral J., (red.), Hauser R., (red.), Trzciński J., (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005, A. Matan [w:] Dolnicki B. (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016.
456. Stahl M., Samorząd terytorialny a państwo, Studia Prawno-Ekonomiczne 1992, nr 46.
457. Stahl M., Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej [w:] Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia, Warszawa 1994.; Kulesza M. [w:] Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej, tom II, praca zbiorowa pod red. Kuleszy M., Warszawa 1993.
458. Stahl M., Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, ZNSA 2006, nr 6.
459. Stahl M., Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, ZNSA 2013, z. 3.
460. Stahl M., Zasada demokratycznego państwa prawnego [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., R. Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016.
461. Starościak J., Decentralizacja administracji, Warszawa 1960.
462. Starościak J., Elementy nauki administracji, Warszawa 1957.
463. Starościak J., Prawo administracyjne, Warszawa 1969.

464. Starościak J., Prawo administracyjne, Warszawa 1975.
465. Starościak J., Zarys nauki administracji, Warszawa 1961.
466. Staryszak J., Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, Warszawa 1931.
467. Stec M. [w:] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
468. Stec M., Prawno – ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce, [w:] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
469. Stelmasiak J., Kontrola aktów prawa miejscowego sejmiku województwa w zakresie ochrony przyrody w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych [w:] O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, pod red. Jaworskiej-Dębskiej B., Duniewskiej Z., Kasińskiego M., Olejniczak-Szałowskiej E., Michalskiej-Badziak R., Korzeniowskiego P., Łódź 2017.
470. Stelmasiak J., Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe [w:] Ura E.. (red.) Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa konferencja naukowa Baranów Sandomierski 22-25 maja 2005, Rzeszów 2005.
471. Stępień J., Samorząd w ustawie zasadniczej, ST 1994, Nr 11.
472. Storczyński J., Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym, Bydgoszcz-Chorzów 2006.
473. Storczyński J., Postępowanie w sprawie skargi jednostki samorządu terytorialnego do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium regionalnej izby obrachunkowej – wybrane zagadnienia „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2002, nr 2.
474. Storczyński J., Środki nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego de lege lata, Kontrola Państwowa 2003.
475. Strzelecki J., Kontrola administracji publicznej, zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami, Płock 2003.
476. Suwaj R., Judycjalizacja postępowania administracyjnego, Warszawa 2009.
477. Suwaj R., Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego, SP 2009, nr 9.
478. Suwała R., Glosa do wyroku SN z dnia 9 września 1993r., III ARN 42/93, ST 1994, nr 4.
479. Sylwestrzak A., Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2001.
480. Sylwestrzak A., Kontrola administracji, Koszalin 1998.
481. Sylwestrzak A., Regionalne izby obrachunkowe, [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Profesorowi dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemyśl 2000.
482. Szamel L., Legal Problems of Socialist Public Administrative Management, Budapest 1973.
483. Szczepaniak R., Problem odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 1998, nr 10.
484. Szczęch N., Centralizacja i decentralizacja administracji publicznej, [w:] Karpiuk M. (red.), Kowalski J., (red.), Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie, Warszawa – Poznań 2013.
485. Szczęśniak P., Prawne ograniczenia pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego, [w:] Hanusz A. (red.), Źródła finasowania samorządu terytorialnego, Warszawa 2015.
486. Szewc A., [w:] Szewc A., G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym, wydanie IV. Warszawa 2012.
487. Szewc A., [w:] Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2008.
488. Szewc A., Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia), ST 1998, nr. 6.
489. Szewc T., Dostosowanie polskiego prawa do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Bydgoszcz-Katowice 2006.
490. Szewczyk M., Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1996.

491. Szmulik B., Kontrola administracji [w:] Szmulik B., Serafin S., Miastkowska-Daszkiewicz K., Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2016.
492. Szpor G., Kontrola administracji [w:] Niewiadomski Z. (red.) Prawo administracyjne, Warszawa 2009.
493. Szreniawski J., Prawo administracyjne, część ogólna, Lublin 1993.
494. Szustakiewicz P., Organizacja i kompetencje Regionalnych izb obrachunkowych, Pr.i Środ. 2010, nr 1.
495. Szustakiewicz P., [w:] Skoczylas A. (red.), Szustakiewicz P. (red.), Prawo o postepowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016.
496. Szustakiewicz P., Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne, Warszawa 2011.
497. Szydłowski Z., Nadzór w systemie rad narodowych w układzie pionowym, Bydgoszcz 1970.
498. Szypliński M., Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego a polskie ustawy samorządowe, [w:] Szypliński M., Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, Toruń 2011.
499. Świątkiewicz J., Naczelny Sąd administracyjny. Komentarz do ustawy, Warszawa 2001.
500. Talik A., Charakter prawny opinii regionalnych izb obrachunkowych – uwagi praktyczne, FK 2000, nr 5.
501. Talik A., Skutki kontroli realizowanych przez regionalne izby obrachunkowe cz. I i II, FK 2005, nr 3.
502. Talik A., Zakres nadzoru w świetle art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, FK 1999, nr 5.
503. Taras W., Samorządowe kolegia odwoławcze – zagadnienia ustrojowe [w:] Chmaj (M. red.), Państwo, ustrój, samorząd terytorialny, Lublin 1997.
504. Tarka Z., Nadzór w gospodarce narodowej. Poznań 1990.
505. Tarno J. P., Nadzór nad samorządem terytorialnym [w:] Tarno J. P. (red.), Sieniuć M., Sulimierski J., Wyporska J., Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2002.
506. Tarno J. P., Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] Tarno J. P. (red.), Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2004.
507. Tarno J. P., Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego, Zielona Góra 2005.
508. Tarno J. P., Orzeczenia sądowe [w:] Chróścielewski W., Tarno J.P., Postępowanie administracyjne
i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2016.
509. Tarno J. P., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012.
510. Tarno J. P., Sądowa kontrola administracji publicznej, jej geneza i funkcje – pojęcia ogólne [w:] Tarno J. P., Frankiewicz E., Sieniuć M., Szewczyk M., Wyporska J., Sądowa kontrola administracji, Warszawa 2006.
511. Tarno J. P., Zakres działania sądów administracyjnych [w:] Chróścielewski W., Tarno J.P., Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2013.
512. Tarno J. P., Zakres działania sądów administracyjnych [w:] Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuć M., Szewczyk M., Wyporska J., Sądowa kontrola administracji, Warszawa 2006.
513. Teter Z., Anczakowski M., System kontroli wewnętrznej w administracji publicznej, [w:] Konarski M. (red.), Woch M. (red.), Z zagadnień kontroli i nadzoru organów władzy publicznej w Polsce, Warszawa 2012.
514. Turek T., Pozycja ustrojowa regionalnej izby obrachunkowej jako podmiotu kontroli zewnętrznej gminy, [w:] S. Dolata (red.), Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego, Opole 2002.
515. Turek T., Regionalna izba obrachunkowa jako organ kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej [w:] Patrzałek L. (red.), System finansów samorządu terytorialnego, Poznań-Wrocław 2003.
516. Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2015.
517. Wacinkiewicz D., Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2016.

518. Walasik A., Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej, ST 2011, nr 1-2.
519. Walczak P., Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych- stan obecny i perspektywy przekształceń,[w:] Krawczyk R.P. (red.), Stec M. (red.), Samorząd – Finanse – Nadzór i Kontrola, XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013.
520. Wasiutyński B., Samorząd. Teoria samorządu. Ustrój samorządowy Anglii i Francji. Notatki z wykładów Prof. Wasiutyńskiego, nakładem Koła Prawników i Ekonomistów, Stowarzyszenie Studentów Uniwersytetu Poznańskiego, Poznań 1924.
521. Wasiutyński B., Czynności nadzoru w nowym ustroju samorządowym, RPEiS 1936.
522. Węgrzyn G., Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru, ST 2007, nr 7–8.
523. Wierzbowski M., Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego [w:] Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1985.
524. Wierzbowski M., Wiktorowska A., Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, [w:] Wierzbowskie M. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 1996.
525. Wiktorowska A., Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?, ST 1991, nr 1-2.
526. Wiktorowska A., Pozycja prawa sądów administracyjnych [w:] Wierzbowski M. (red.), Szubiakowski M., Wiktorowska A., Postepowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjnie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2007.
527. Wiktorowska A., Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002.
528. Wiktorowska A., Rola sądów w funkcjonowaniu administracji publicznej [w:] Wierzbowski M. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2009.
529. Wiktorowska A., Samorząd terytorialny [w:] Wierzbowski M. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2009.
530. Wilczyńska A., Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia) [w:] O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, pod red. Jaworskiej-Dębskiej B., Duniewskiej Z., Kasińskiego M., Olejniczak-Szałowskiej E., Michalskiej-Badziak R., Korzeniowskiego P., Łódź 2017.
531. Wilczyński P., Decentralizacji zasada, [w:] Stahl M. (red.), Jaworska-Dębska B. (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Cześć 1 Ustrój, Warszawa 2010.
532. Winczorek P., Wstęp do nauki o państwie, Warszawa 1997.
533. Witalec W., Granice prawne wydatków samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych.. FK 2010, nr 6.
534. Wojarska M., Koszyk-Białobrzeska R., Gospodarka finansowa gmin województwa warmińsko -mazurskiego. Polityka Gospodarcza. SGH, Warszawa 2007.
535. Wojtania T., VAT w państwowych jednostkach budżetowych – będą dochód, ale co z pieniędzmi?, Dor. Podat. 2017, nr 6.
536. Woś T., [w:] Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2016.
537. Woś T., Skarga gminy do WSA na rozstrzygniecie organu nadzorczego-aspekty procesowe, PiP 1993. z. 7.
538. Woś T., „Nowa" regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego - odstępstwa od modelu pozostały, cz. II. ST 2007, nr 3.
539. Woś T., Funkcje postępowania sądowoadministracyjnego [w:] Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Romańska, M. Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015.
540. Woś T., Państwo a organizacje samorządowe, [w:] Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowski M, Władyka T., Wiedza o społeczeństwie, Warszawa 2003.
541. Woś T., Pojęcia: „prawo do sądu" i jego realizacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym, „sądowa kontrola administracji", „kontrola sądowoadministracyjna" [w:] Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2015.
542. Woś T., Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe, PiP 1993, z. 7.

543. Wójcik K., Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] Cybulski B. (red.), Srocki S., Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003, Wrocław 2003.
544. Wójcik M.P., [w:] Jakubecki A. (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2008.
545. Wójcik S., Polityczne i teoretyczne aspekty decentralizacji administracji, [w:] B. Nawrot (red.), J. Pokładecki (red.), Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy, Poznań 1999.
546. Wójcik Z., Paczocha M., [w:] Stec M., (red.), Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
547. Wójcik Z., Witalec W. [w:] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe, Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
548. Wójcik Z. K., Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, [w:] Cybulski B. (red.), Srocki S. (red.) Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993- 2003, Wrocław 2003.
549. Wróbel A., Postępowanie sądowoadministracyjne [w:] Chorąży K., Taras W., Wróbel A., Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne, Kraków 2005.
550. Wrzosek S., Podstawowe pojęcia z zakresu ogólnej części prawa administracyjnego [w:] Wrzosek S. (red.), Kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008.
551. Wykrętowicz S., Samorząd jako wykaz demokracji obywatelskiej [w:] Wykrętowicz S. (red.), Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania, Poznań 2004.
552. Wykrętowicz S., Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej [w:] Wykrętowicz S. (red.), Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania, Poznań 2001, s. 7.
553. Wykrętowicz S., Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Poznań 2001.
554. Wyporska J., [w:] Tarno J.P. (red.), Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2004.
555. Z. Witkowski, Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej, [w:] Z. Witkowski (red.), A. Bień-Kacała (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2015, s. 91.
556. Zawadzka-Pąk U. K., Regionalne izby obrachunkowe Francji, FK 2010, nr 11.
557. Zdyb M., Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym, Lublin 1993.
558. Zdyb M., Prawo administracyjne ustrojowe i materialne, podstawy normatywne, Zakamycze 2003.
559. Zdyb M., Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego, Lublin 1992.
560. Zdyb M., Publiczne prawo gospodarcze, Kraków-Lublin 1997.
561. Ziemski K. M., Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005.
562. Ziemski K., Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady narodowej notarialnej), Rejent 1996, nr 2.
563. Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2016.
564. Zimmermann J., Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, z.10.
565. Zimmermann J., Prawo administracyjne, Kraków 2012.
566. Zimmermann J., Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego [w:] Góral J. (red.), Hauser R. (red.), Trzciński J. (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, Warszawa 2005.
567. Ziółkowska K., Wieloletnia prognoza finansowa w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Walczak P. (red.), Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi, Warszawa 2012.
568. Złakowski Ł. [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011.
569. Znamierowski Cz., Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane, Warszawa 2001.
570. Zubik M., Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, PS 2005, nr 3.
571. Żelasko-Makowska E., Organizacja organów administracji publicznej z punktu widzenia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Przegląd Naukowy Disputatio 2015, Tom XX.

572. Żelasko-Makowska E., Skarga organów jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze - wybrane aspekty procesowe, [w:] Dolnicki B. (red.), Tamo J.P. (red.), Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, Warszawa 2011.
573. Żelasko-Makowska E., Skarga organów jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze - wybrane aspekty procesowe, CASUS 2011, nr 3.