

Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC*

Sądowa ochrona samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego przed rozstrzygnięciami nadzorczymi regionalnych izb obrachunkowych

1. Wprowadzenie

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażona w art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, objęta została ochroną sądową, której poddano zarówno prywatnoprawną, jak i publicznoprawną sferę działalności samorządu. Powołany przepis Konstytucji, który może być bezpośrednio stosowany przez sądy, nakłada na nie obowiązek „wykładni przepisów prawa ustawowego w sposób zapewniający jednostkom tym prawo do sądu”¹. Oznacza to możliwość rozstrzygania spraw zarówno przez sądownictwo cywilne, jak i administracyjne². Sądowa kontrola administracji publicznej jest ustrojową gwarancją demokratycznego państwa prawa i dlatego Konstytucja w art. 184 stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę jej działalności. Kontrolą tą objęte jest również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślić należy, że prawną ochronę samorządu teryto-

* Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic – kierownik Katedry Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Przewodnicząca Państwowej Komisji Egzaminacyjnej do Spraw Doradztwa Podatkowego.

¹ Pogląd taki wyraził Sąd Najwyższy w Postanowieniu z 3 września 1998 r., III RN 49/98, powołując się na art. 8 ust. 2 Konstytucji, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 3, poz. 42.

² Por. np. Postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99. OSNC 2000, nr 1, poz. 20 wraz z glosą krytyczną M. Szubiakowskiego, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9, s. 105 oraz Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 2 lipca 2001 r., FPS 1/01 (niepubl.).

rialnego gwarantuje także art. 11 EKSL, który stanowi, że społeczności lokalne powinny podlegać ochronie sądowej, uzyskując przez to gwarancję swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, zapisanych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

2. Charakter prawny sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego

Samodzielność finansowa oznacza wykonywanie istotnych zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w aspekcie dochodowym, wydatkowym oraz realizowanie gospodarki finansowej. Rzeczą odrębną jest natomiast samodzielność podatkowa, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji), oraz samodzielność majątkowa, oznaczająca, że jednostki samorządu terytorialnego wyposażono w osobowość prawną i przyznano im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

W istniejącej do 1990 roku strukturze administracji państwowej stosunki między organami usytuowanymi na różnych szczeblach aparatu państwowego nie były nigdy przedmiotem ochrony sądowej. Dopiero pod rządami ustawy o samorządzie terytorialnym sytuacja uległa zasadniczej zmianie, a objęcie jednostek samorządu terytorialnego ochroną sądową stanowiło dopełnienie ich samodzielności³. Ochrona ta uregulowana została już wcześniej – przed wejściem w życie Konstytucji – w art. 2 ust. 3 uosg, a następnie w art. 2 ust. 3 uosp oraz w art. 6 ust. 3 uosw i jest bardzo blisko związana z publicznym podmiotowym prawem jednostek samorządu terytorialnego. Przymioty te pozwalają jednostkom tym występować na drogę sądową w tych przypadkach, kiedy to ich samodzielność jest zagrożona cudzym działaniem lub w sytuacjach zmierzających do usunięcia skutków konkretnego naruszenia.

W literaturze spotykany jest pogląd, że formuła sądowej ochrony prawnej jednostek samorządu terytorialnego ma jedynie charakter deklaratoryjny, a rzeczywistych skutków ochrony prawnej poszukiwać należy w innych przepisach – szczególne znaczenie mają w tym przypadku np. przepisy art. 98 ust. 1 uosg⁴, który stanowi, że rozstrzygnięcie organu nadzorcze dotyczące gminy, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89 podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem

³ Por. szerzej T. Rabska: *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 46.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.

w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia (analogicznie art. 85 ust. 1 uosp⁵ – w zakresie rozstrzygnięć dotyczących powiatu, o których mowa w art. 83 ust. 2 i art. 84 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 77b oraz art. 86 ust. 1 uosw⁶ w zakresie rozstrzygnięć dotyczących województwa, o których mowa w art. 84 ust. 2 i art. 85 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 80a).

W przypadku czynności nadzorczych nad samorządem terytorialnym są to zawsze działania organów „zewnętrznych”, należących do odrębnej struktury organizacyjnej aniżeli samorząd terytorialny. W celu ochrony samodzielności jednostce samorządu terytorialnego przysługuje skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze, które traktować należy jako specyficzny rodzaj aktu administracyjnego, kończącego postępowanie nadzorcze, którego treścią jest zastosowanie konkretnego środka nadzorczego⁷. Prawo wniesienia skargi do NSA jest zasadniczą formą ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego przed ingerencjami nadzorczymi, jak i ochrony samodzielności wykonywania przez jednostkę jej kompetencji⁸. Ponadto do skarg bezpośrednio chroniących samodzielność jednostek można zaliczyć skargę na stanowisko innego organu wobec rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego⁹.

Prawo zaskarżania do sądu administracyjnego uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego ma każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą z zakresu administracji publicznej¹⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnienie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego pojawia się zasadniczo w trzech aspektach: po pierwsze, problem ten dotyczy rozpatrywania skarg organów nadzoru lub skarg obywateli na uchwały organów stanowiących lub skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia organów nadzoru; po drugie, gdy sąd bada poprawność prawa miejscowego, tj. stawek podatków i opłat lokalnych przy rozpatrywaniu indywidualnych skarg podatników na ich wymiar; i po trzecie, gdy sąd zajmuje się badaniem przepisów proceduralnych, pozwalających na wniesienie skar-

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2019 r., poz. 511

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2019 r., poz. 512.

⁷ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 45.

⁸ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 129–133; A. Kabat, *Prawo do sądu w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, kom. red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 101 i n.

⁹ Por. art. 98 ust. 1 w zw. z art. 89 uosg; art. 85 ust. 1 w zw. z art. 77b uosp oraz art. 86 ust. 1 w zw. z art. 80a uosw.

¹⁰ Por. szerzej K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 36–37.

gi¹¹. Orzecznictwo to dotyczy jednakże najczęściej kwestii częściowych, bowiem – jak to wynika z treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹² – sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przewidziana jest także w ustawodawstwie państw UE. W Niemczech gminy mają zdolność prawną, a także zdolność sądową. Dopuszczalna jest w szczególności skarga gminy wniesiona do sądu administracyjnego przeciw organom krajowym albo federalnym o uchylenie lub o wydanie aktu administracyjnego, jeżeli gmina umotywuje tę skargę naruszeniem swoich praw objętych ochroną. Zaskarżalne są również rozstrzygnięcia organów nadzoru, jeśli przekroczyły one swoje kompetencje albo wkroczyły w podstawowy zakres praw samorządowych, zwłaszcza objętych autonomią organizacyjną gminy. Natomiast w razie naruszenia prawa do samorządu przez akt normatywny gmina może odwołać się do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, chyba że ustawodawstwo krajowe przyznaje kompetencje w tym zakresie krajowym sądom konstytucyjnym lub trybunałom stanu¹³.

Natomiast we Francji kontrola sądowa w zakresie spraw budżetowych sprowadza się do kontroli zgodności dokumentów z prawem przez sędziego sądu administracyjnego na wniosek prefekta lub innej zainteresowanej osoby. Sędzia ten może ogłosić anulowanie budżetu, a sprawowana przez niego kontrola dotyczy przede wszystkim prawidłowości podjętych uchwał, zwłaszcza dotyczących podatków lokalnych oraz uwzględniania interesów lokalnych związanych z wydatkami¹⁴.

3. Przesłanki uzasadniające wniesienie skargi

Do sądu administracyjnego mogą być wniesione skargi jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.), których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone wydanym przez regionalną izbę obrachunkową: 1) rozstrzygnięciem nadzorczym; 2) stanowiskiem tego organu, zajętym w trybie art. 89 uosg, art. 77b uosp oraz art. 80a uosw.

Przypomnieć należy, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „rozstrzygnięcia nadzorczego”, stąd też odpowiedź na pytanie, czy dany akt wydany

¹¹ Por. R. Mikosz, *Gospodarka finansowa gmin w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000, s. 88–101.

¹² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.

¹³ Por. B. Reichert, A. Gern, *Kommunalrecht*, Baden-Baden 1990, s. 86 i nast.

¹⁴ Por. M. Long, *Discours de clôture du colloque*, [w:] *Les nouvelles relations État-collectivités locales*, La Documentation Française 1997, s. 43.

przez regionalną izbę obrachunkową jest takim właśnie rozstrzygnięciem, pozostawiono orzecznictwu sądów administracyjnych. Sądy zaś najczęściej przyjmują, iż rozstrzygnięcie to „powinno stanowić przejaw władczej ingerencji w działalność jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza przez stwierdzenie nieważności konkretnej uchwały z powodu jej sprzeczności z prawem¹⁵. W doktrynie¹⁶ wskazano natomiast, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem kończącym postępowanie nadzorcze, który kształtuje czy też wyznacza sytuację prawną nadzorowanego podmiotu w sposób przewidziany przez prawo, a władztwo administracyjne przejawia się w następujących elementach:

1) organ nadzoru w sposób autorytarny stosuje prawo w konkretnej sprawie;

2) w przypadku wydania przez regionalną izbę obrachunkową rozstrzygnięcia nadzorczego, aż do momentu jego obalenia wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego występuje domniemanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego;

3) regionalna izba obrachunkowa ma możliwość posłużenia się przymusem administracyjnym w przypadku niewykonania obowiązków wynikających z rozstrzygnięcia nadzorczego (np. wykonywania uchwały, której nieważność została orzeczona w rozstrzygnięciu nadzorczym).

Przesłanką uzasadniającą wniesienie skargi jest niezgodność rozstrzygnięcia nadzorczego lub stanowiska z prawem. To samo kryterium uwzględnia także sąd administracyjny w sytuacji, gdy skargę na uchwałę organu j.s.t. wnosi regionalna izba obrachunkowa, jeżeli upłynął termin, w czasie którego mogła ona we własnym zakresie stwierdzić nieważność kwestionowanej uchwały. Przedmiotem skargi do sądu może być rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały organu j.s.t., a nie zaniechanie – obojętnie w jakiej formie wyrażone – wydania przez organ nadzoru takiego rozstrzygnięcia¹⁷.

Przepisy ustaw ustrojowych przewidują 30-dniowy termin do wniesienia skargi przez gminę, powiat lub województwo od dnia doręczenia im rozstrzygnięcia nadzorczego. Rozstrzygnięcia te stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Nie ulega on także zawieszeniu wskutek sformułowania przez regionalną izbę obrachunkową wskazań bądź nakazów w trybie art. 12 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Natomiast

¹⁵ Tak Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92. ONSA 1993, nr 1, poz. 15.

¹⁶ Por. J. Borkowski: *Pojęcie władztwa administracyjnego*. „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, t. II, s. 48 i nast.; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 78; W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1, s. 52.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 8 lipca 1991 r., SA/Ka 491/91. ONSA 1991, nr 3–4, poz. 68.

odmienną konstrukcję ma skarga wnoszona do sądu administracyjnego przez regionalną izbę obrachunkową. Otóż po upływie terminu, w którym izba może we własnym zakresie stwierdzić nieważność kwestionowanej uchwały, pozostaje jej jedynie możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Orzeczenie o nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić nie później niż w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały organowi nadzoru, a po upływie tego terminu organ ten traci kompetencję do stwierdzenia nieważności uchwały i chcąc doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego, może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego¹⁸. W tym przypadku ustawodawca co prawda nie ograniczył regionalnej izbie obrachunkowej terminu do wniesienia skargi, ale – zdaniem NSA – „skoro przyznał jej wyraźnie określony i stosunkowo krótki termin 30 dni do stwierdzenia nieważności uchwały, to nie byłoby żadnego racjonalnego uzasadnienia do przyjęcia tezy, iż w przypadku kiedy izba z tego terminu nie skorzysta, może wnieść skargę do sądu bez ograniczenia tej czynności jakimkolwiek terminem”¹⁹.

Sąd administracyjny nie może stwierdzić nieważności zaskarżonej uchwały po upływie jednego roku od daty jej podjęcia; w takim przypadku sąd orzeka o jej niezgodności z prawem. Uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem. Do kompetencji sądu administracyjnego należy ponadto uprawnienie do wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały. Jednakże po upływie roku od podjęcia uchwały organu j.s.t., doręczonej organowi nadzoru w ciągu siedmiu dni od dnia jej podjęcia, nie jest dopuszczalne wstrzymanie jej wykonania przez sąd administracyjny na podstawie art. 93 ust. 2 uosg, art. 81 ust. 2 uosp oraz art. 82c ust. 2 uosw²⁰.

Sąd administracyjny nie bada wniesionej skargi pod względem celowości, gospodarności czy słuszności. Jedynym kryterium zaskarżenia do sądu administracyjnego zarówno rozstrzygnięć nadzorczych regionalnej izby obrachunkowej oraz uchwał organów j.s.t. zaskarżonych przez ten organ jest niezgodność, zdaniem skarżącego, kwestionowanego aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego²¹. Powstaje zatem pytanie, w jakim zakresie WSA może badać uchwały zaskarżone przez regionalną izbę obrachunkową. W doktrynie wyrażano pogląd, że zaskarżenie jednego z postanowień uchwały organu samorządu nie wyłącza możliwości poddania następnie sądowej kontroli innych jej postanowień, a rozpatrzenie przez sąd administracyjny skargi na jedno z postanowień uchwały nie zamyka drogi

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 30 października 1996 r., III SA 838/96, „Prawo Gospodarcze” 1997, nr 5, s. 33.

¹⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 1999 r., SA/Rz 2198/98, „Wspólnota” 1999, nr 47, s. 25.

²⁰ Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 1994 r., II SA 75/94. ONSA 1994, nr 4, poz. 167.

²¹ W. Chróścielewski, *op. cit.*, s. 50.

sądowej kontroli sprzeczności z prawem załącznika do tej uchwały²². Takie stanowisko podzielił także Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że jeżeli organ nadzoru nad działalnością komunalną zaskarżył w trybie art. 93 ust. 1 uosg tylko jeden paragraf uchwały, to sąd nie był zobowiązany obejmować kontrolą i stanowiącym jej następstwem orzeczeniem pozostałych postanowień uchwały.

4. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi

Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej jest gmina, powiat lub województwo. W orzecznictwie utrwalony został pogląd, że niedopuszczalne jest złożenie skargi przez jakikolwiek inny podmiot, nawet wówczas gdy rozstrzygnięcie to narusza jego interes prawny²³. Uprawnienie to nie może być scedowane ani przejęte przez inny podmiot. Pogląd ten został odniesiony nawet do sytuacji, gdy rozstrzygnięcie nadzorcze narusza interes prawny lub uprawnienie innego podmiotu, co inspiruje go do złożenia skargi²⁴. Uprawnionymi do złożenia skargi nie są więc poszczególni radni lub przewodniczący organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, chyba że działają w granicach upoważnienia wynikającego z uchwały tego organu²⁵. Przepisy ustaw ustrojowych zawierają sformułowanie, że do złożenia skargi uprawniona jest gmina (powiat, województwo), której interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone. Przepisy te budzą wątpliwości zarówno merytoryczne, bowiem trudno ustalić, czy takie sformułowanie przez ustawodawcę norm prawnych miało na celu skonstruowanie dodatkowych przesłanek dopuszczalności zaskarżalności rozstrzygnięć nadzorczych, jak i techniczno-prawne, bowiem pojęcia „interes prawny”, „uprawnienie”, „kompetencja” nie spełniają wymogów alternatywy rozłącznej. W zakresie pojęcia „interes prawny”, które należy do prawa materialnego, mieszczą się dwa pozostałe i traktowanie ich jako samodzielnych kryteriów legitymacji procesowej wydaje się nieuzasadnione²⁶. Naczelny Sąd Administracyjny nie bada istoty sprawy w momencie wszczęcia postępowania, a dopiero w trakcie, nie jest także związany granicami skargi. Celem postępowania sądu administracyjnego jest zbadanie czy rozstrzyg-

²² J. Borkowski, *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 23–24, a także aprobująca glosa autora do wyroku NSA z dnia 11 maja 1993 r., SA/Wr 258/93. OSP 1995, nr 3, poz. 52.

²³ Por. Postanowienie NSA z dnia 13 maja 1992 r., SA/Wr 529/92. ONSA 1992, nr 2, poz. 47.

²⁴ Por. Wyrok NSA z dnia 27 września 1991 r., SA/Wr 785/91. OSP 1992, nr 5, poz. 122.

²⁵ Por. Postanowienie NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1316/94. ONSA 1995, nr 3, poz. 128.

²⁶ J. Zimmerman, *op. cit.*, s. 48.

niecie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej było zgodne z prawem, czy też nie, a nie tylko to, czy naruszyło ono „interes prawny”, „uprawnienie”, „kompetencje” jednostki samorządu terytorialnego. Naruszenie to występuje bowiem tylko w subiektywnej ocenie jednostki, a zatem nawet w przypadku, gdy w toku postępowania sąd administracyjny dojdzie do przekonania, że takie naruszenie faktycznie nastąpiło, to nie wyda wyroku korzystnego dla niej, jeśli nie nastąpiło obiektywne naruszenie prawa przez rozstrzygnięcie nadzorcze²⁷. W tej sytuacji należy zatem stwierdzić, że pojęć: „interes prawny”, „uprawnienie”, „kompetencja” nie można traktować jako dodatkowych przesłanek dopuszczalności złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej i odwrotnie – nie ma także podstaw do ograniczania legitymacji procesowej jednostki samorządu terytorialnego wykazaniem przez nią np. naruszenia interesu prawnego przez rozstrzygnięcie nadzorcze. Jedyną przesłanką uzasadniającą wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest niezgodność rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego przez regionalną izbę obrachunkową z prawem²⁸.

Jak już wcześniej wskazano podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Treść tego przepisu budzi także wątpliwości, bowiem ustawodawca nie wypowiedział się, jakie organy mają prawo taką uchwałę podjąć. Na podstawie wykładni językowej należałoby przyjąć, że może to być zarówno uchwała organu stanowiącego, jak również organu wykonawczego (w tym także zarządzenie wójta). Kolejny problem dotyczy sytuacji, czy w przypadku zakwestionowania przez izbę uchwały konkretnego organu, uchwałę o złożeniu skargi może podjąć każdy z organów, czy tylko ten, którego uchwała lub zarządzenie były przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Przypomnieć należy, że w początkowym okresie obowiązywania uosg NSA zajmował w tej kwestii odmienne stanowiska²⁹ i dopiero Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z 27 lutego 1992 r. stwierdził, że zarząd gminy nie jest właściwy do podjęcia uchwały w sprawie wniesienia przez gminę skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze kwestionujące uchwałę rady gminy. W razie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego bez podjęcia przez właściwy organ gminy uchwały, o której mowa w art. 98 uosg, sąd administracyjny wyznacza termin do złożenia tej uchwały³⁰. Na tej pod-

²⁷ *Ibidem*, s. 49.

²⁸ T. Woś, *Skarga gminy na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 7, s. 44; por. także uwagi P. Góreckiego, *Uprawnienie samorządu terytorialnego do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 2, s. 16 i n.

²⁹ Por. np. Wyrok NSA z dnia 20 marca 1991 r., I SA 139/91. OSP 1992, nr 7–8, poz. 158 oraz Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1991 r., SA/Wr 673/91. OSP 1992, nr 11–12, poz. 234.

³⁰ Wyrok SN z dnia 27 lutego 1992 r., III AZP 8/91. OSNC 1992, nr 7–8, poz. 119.

stawie przyjęto zasadę, że do podjęcia uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia organu nadzorczego uprawniony jest ten organ, którego bezpośrednio dotyczy rozstrzygnięcie, a dokładniej – który podjął uchwałę wzruszoną w ramach nadzoru. Jednakże kolejna wątpliwość powstaje, gdy rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy obu organów jednostki samorządu terytorialnego w równym stopniu. Wydaje się, że w takiej sytuacji, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 18 ust. 1 uosg, art. 9 ust. 1 uosp oraz art. 16 ust. 1 uosw, do podjęcia uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego regionalnej izby obrachunkowej uprawniony jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego³¹.

W doktrynie i orzecznictwie sporny był także charakter prawny takiej uchwały, wymagający rozstrzygnięcia wątpliwości, czy stanowi ona element umocowania podmiotu wnoszącego skargę³², czy też jest jednym z elementów aktu zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego, którego brak stanowi podstawę odrzucenia skargi³³. Zdaniem W. Chróścielewskiego uchwała taka może mieć podwójną rolę: podstawowym jej znaczeniem jest spełnienie ustawowego wymogu podstawy wniesienia skargi przez jednostkę samorządu terytorialnego, którego *ratio legis* sprowadza się do tego, aby właściwy organ dokonał powtórnej oceny zakwestionowanej uchwały przez regionalną izbę obrachunkową i dopiero po dokonaniu oceny zadecydował – w formie uchwały – o ewentualnym zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego³⁴. Natomiast w niektórych przypadkach uchwałę taką należy traktować jako umocowanie określonego podmiotu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego i w takiej sytuacji uchwała ta może być także traktowana jako udzielenie pełnomocnictwa przewodniczącemu organu stanowiącego do reprezentowania jednostki przed sądem³⁵.

5. Postępowanie w przedmiocie wniesienia skargi

W celu wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz do postępowania przed sądem należy stosować odpowiednio przepisy o zaskarżeniu do sądu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Postępowanie przed sądem oparte jest wyłącznie na zasadzie skargowości, tzn. może być wszczęte na podstawie skargi wniesionej przez uprawniony podmiot i ma charakter kontradyktoryjny, co oznacza, że występują w nim dwie równouprawnione strony: jednostka samorządu terytorialne-

³¹ T. Woś, *op. cit.*, s. 46.

³² Por. Wyrok NSA z dnia 20 marca 1991 r., I SA 139/91. OSP 1992, nr 7–8, poz. 158.

³³ T. Woś, *op. cit.*, s. 48–49.

³⁴ W. Chróścielewski, *op. cit.*, s. 53.

³⁵ Por. Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., SA/Wr 849/90. ONSA 1990, nr 4, poz. 2.

go oraz regionalna izba obrachunkowa, z których każda ma zapewnione jednakowe środki ochrony w toczącym się procesie i jednakowe możliwości ich użycia przez podejmowanie odpowiednich czynności procesowych. Powód nie może mieć większych uprawnień niż pozwany i na odwrót, aczkolwiek ich sytuacja procesowa jest odmienna (tzw. zasada równości środków procesowych)³⁶.

Postępowanie dotyczące rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych jest wolne od opłat sądowych. Zauważyć należy, że zarówno art. 98 ust. 4 uosg, jak i art. 85 ust. 4 uosp nakazują, by w sprawach dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych podlegających zaskarżeniu do sądu stosować odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Powstała zatem wątpliwość, czy jedną z przesłanek dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Przepisy stanowią bowiem, że jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych w sprawie będącej przedmiotem skargi, należy przed wniesieniem jej do Sądu zwrócić się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Skarga może być wniesiona po upływie 30 dni od dnia doręczenia wezwania.

W modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w pierwszej instancji orzekają wojewódzkie sądy administracyjne, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje w szczególności środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów. Sprawowana przez sądy kontrola działalności administracji publicznej obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, akty organów tych jednostek i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej oraz akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd nie może odrzucić skargi nawet wtedy, gdy sprawa nie należy do jego właściwości, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed wyznaczeniem rozprawy, sąd może przeprowadzić postępowanie medacyjne, którego celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia. Sprawa może być także rozpoznawana w trybie uproszczonym.

Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt organów j.s.t., stwierdza ich nieważność w całości lub uznaje w części, że zostały wydane z naru-

³⁶ Por. W. Siedlecki, *Zarys procesu cywilnego*, Warszawa 1972, s. 77.

szeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza możliwość ich nieważności. Przychylając się do skargi jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, sąd uchyla ten akt. Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do NSA, wnoszona do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Z kolei NSA oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Natomiast w razie uznania skargi za zasadną Sąd uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie. Rozpoznając skargę kasacyjną NSA uchyla wyrok także w części niezaskarżonej, jeżeli zachodzić będzie nieważność postępowania³⁷.

6. Podsumowanie

Sądową kontrolę aktów administracji publicznej ujmować należy nie tylko w sferze zapewnienia zgodności z prawem działalności uchwałodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego, ale także w sferze prawnych środków ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże efektywność sprawowanej przez sąd kontroli uzależniona jest od poprawnego ukształtowania przez ustawodawcę jego kognicji, legitymacji do wniesienia skargi, trybu zaskarżania i rozpoznania skargi oraz środków dyscyplinujących administrację. Z zadania tego ustawodawca nie wywiązał się jednak należycie, zwłaszcza w ustawach samorządowych, zawierających wiele przepisów niejasnych, które mogą powodować trudności interpretacyjne³⁸.

Zagadnienie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w dotychczasowej praktyce orzeczniczej NSA najczęściej sprowadzało się do rozstrzygania sporów pomiędzy tymi jednostkami – w szczególności gminami – a organami nadzoru. Zauważyć jednak należy, że w zakresie szeroko pojętej gospodarki finansowej pojawiały się także orzeczenia podjęte w następstwie skarg wniesionych na podstawie art. 101 uosg³⁹ w związku

³⁷ Przedstawione rozważania nie stanowią oczywiście pogłębionej analizy i mają jedynie charakter informacyjny ze względu na fakt, iż omawiane przepisy wejdą w życie dopiero za kilkanaście miesięcy.

³⁸ Z. Kmiecik, *Właściwość NSA w sprawach ze skargi organu nadzoru i na akt nadzoru*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2, s. 17; K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 184–188.

³⁹ Przepis ten stanowi, że „każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”.

z uchwałami podjętymi przez organy gmin. Ocena dopuszczalności skargi może być prowadzona na płaszczyźnie procesowej (kryteria odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej) oraz na płaszczyźnie materialnoprawnej (chodzi o wykazanie naruszenia przez taki akt interesu prawnego lub uprawnień osoby skarżącej).

Problematyka związana z samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielnością finansową, i powiązana z nią ochrona sądowa, jak można dostrzec, jest sprawą otwartą. Podkreślić należy, że ustawodawca, wyrażając wielokrotnie jednoznaczną intencję ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zapewnił im instytucjonalny nadzór prawny, ale w wyznaczonych granicach. Granice te nie zostały jednak precyzyjnie wyznaczone, stąd zachodzi potrzeba poszukiwania ich przesłanek na drodze orzecznictwa sądowego. Zauważyć należy, że orzecznictwo NSA w tej materii charakteryzuje się w zasadzie jednolitością, a sąd, konsekwentnie kierując się ustawową zasadą ochrony samodzielności, rozpatruje skargi zarówno organów nadzoru i obywateli na uchwały i decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i tych organów na rozstrzygnięcia nadzorcze.

Bibliografia

- Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, t. II.
- Borkowski J., *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Chróścielewski W., *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Górecki P., *Uprawnienie samorządu terytorialnego do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 2.
- Kabat A., *Prawo do sądu w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, kom. red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Kmieciak Z., *Właściwość NSA w sprawach ze skargi organu nadzoru i na akt nadzoru*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2.
- Long M., *Discours de clôture du colloque*. [w:] *Les nouvelles relations État-collectivités locales*, La Documentation Française 1997.
- Mikosz R., *Gospodarka finansowa gmin w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000.
- Podgórski K., *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Rabska T., *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Reichert B., A. Gern, *Kommunalrecht*, Baden-Baden 1990.
- Siedlecki W., *Zarys procesu cywilnego*, Warszawa 1972.

- Szubiakowski M., *Glosa do postanowienia SN z 11 sierpnia 1999r. ICKN 414/99*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9.
- Woś T., *Skarga gminy na rozstrzygnięcie organu nadzorczego – aspekty procesowe*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 7.
- Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10.

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z dnia 13 maja 1992 r., SA/Wr 529/92, ONSA 1992, nr 2, poz. 47.
- Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 1994 r., II SA 75/94, ONSA 1994, nr 4, poz. 167.
- Postanowienie NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Ld 1316/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 128.
- Postanowienie SN z dnia 3 września 1998 r., III RN 49/98.
- Postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 2 lipca 2001 r., FPS 1/01 (niepubl.).
- Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2.
- Wyrok NSA z dnia 20 marca 1991 r., I SA 139/91, OSP 1992, nr 7–8, poz. 158.
- Wyrok NSA z dnia 8 lipca 1991 r., SA/Ka 491/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 68.
- Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1991 r., SA/Wr 673/91, OSP 1992, nr 11–12, poz. 234.
- Wyrok NSA z dnia 27 września 1991 r., SA/Wr 785/91, OSP 1992, nr 5, poz. 122.
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 15.
- Wyrok NSA z dnia 30 października 1996 r., III SA 838/96, „Prawo Gospodarcze” 1997, nr 5.
- Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 1999 r., SA/Rz 2198/98, „Wspólnota” 1999, nr 47.
- Wyrok SN z dnia 27 lutego 1992 r., III AZP 8/91, OSNC 1992, nr 7–8, poz. 119.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2019 r., poz. 512.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym, Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.

JUDICIAL PROTECTION OF FINANCIAL INDEPENDENCE OF LOCAL GOVERNMENT UNITS AGAINST SUPERVISORY DECISIONS OF REGIONAL ACCOUNTING CHAMBERS

Abstract: Financial independence of territorial self-government units means performing important public tasks in the field of financial management on their own behalf and with their own responsibility in terms of aspects related to income and expenditure, and implementation of financial management. In this regard, the Constitution of the Republic of Poland guarantees the units the right to have cases heard before the court whenever their independence is threatened by someone else's actions or in situations leading to removal of the effects of a specific violation that has already occurred. Nevertheless, the issue related to the independence of local government units, including financial independence and related judicial protection, as it can be seen, still remains an open issue. It should be emphasized that the legislator, expressing the unambiguous intention of protecting the independence of territorial self-government units, provided them with institutional legal supervision, but within defined limits.

Keywords: JUDICIAL PROTECTION, LOCAL GOVERNMENT UNITS, FINANCIAL INDEPENDENCE, SUPERVISORY DECISIONS OF REGIONAL ACCOUNTING CHAMBERS