

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

dr hab. Bartosz Majchrzak, prof. UKSW

***Analiza pracy regionalnych izb obrachunkowych
i samorządowych kolegiów odwoławczych***

Warszawa 2018

Spis treści

I. Uwagi wprowadzające	1
II. Pozycja ustrojowa i zadania samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych	2
1. Pojęcie kontroli i nadzoru.....	2
2. Struktura systemu kontroli administracji publicznej.....	4
3. Zakres zadań samorządowych kolegiów odwoławczych	7
3.1. Organy wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej.....	7
3.2. Orzekanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.....	11
3.3. Uprawnienia kontrolno-nadzorcze o charakterze pomocniczym	12
4. Usytuowanie samorządowych kolegiów odwoławczych w ramach systemu organów władzy publicznej	14
5. Zakres zadań regionalnych izb obrachunkowych	17
5.1. Działalność nadzorcza	17
5.2. Działalność kontrolna.....	20
5.3. Działalność opiniodawcza.....	22
5.4. Działalność informacyjna i szkoleniowa	23
5.5. Inna działalność	24
6. Usytuowanie regionalnych izb obrachunkowych w ramach systemu organów władzy publicznej	24
III. Kompetencje samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych	28
1. Pojęcie kompetencji administracyjnej	28
2. Formy działania stosowane przez samorządowe kolegia odwoławcze i ich zaskarżalność do sądu administracyjnego.....	28
3. Formy działania stosowane przez regionalne izby obrachunkowe i ich zaskarżalność do sądu administracyjnego.....	30
4. Relacje między zakresami kompetencji samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych	33
IV. Uzasadnienie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych	35
1. Racje prawne i praktyczne istnienia samorządowych kolegiów odwoławczych	35
2. Problem dopuszczalności zmian w odniesieniu do rozdzielenia kompetencji między samorządowe kolegia odwoławcze oraz organy władzy sądowniczej	38
3. Racje prawne i praktyczne istnienia regionalnych izb obrachunkowych	40
4. Problem dopuszczalności zmian w odniesieniu do rozdzielenia kompetencji między regionalne izby obrachunkowe oraz organy władzy sądowniczej	43
V. Problematyka sprawności działania samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych	44
1. Pojęcie sprawności działania organu władzy publicznej	44
2. Sprawność działania samorządowych kolegiów odwoławczych	45
3. Propozycje rozwiązań usprawniających funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych.....	49
4. Sprawność działania regionalnych izb obrachunkowych	51

5. Propozycje rozwiązań usprawniających funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych	54
VI. Podsumowanie.....	56

I. Uwagi wprowadzające

Współczesna administracja publiczna, rozumiana zarówno jako system podmiotów realizujących tę funkcję państwa, jak i ich działania, może być traktowana jako organizacja w sensie instytucjonalnym. Przy tym wymaga podkreślenia, że na tę administrację składają się nie tylko wymienione elementy „podmiotowo-czynnościowe”, ale w szczególności również powiązania między nimi¹. Występowanie tych prawnie określonych relacji gwarantuje prawidłowość, wewnętrzną harmonię, spójność i efektywność działania poszczególnych ogniw dla osiągnięcia wyznaczonego celu administracji publicznej, tj. optymalnej realizacji dobra wspólnego. Tymi czynnikami „spajającymi” strukturę i działanie są tzw. organizacyjne i pozaorganizacyjne więzi między organami administracji publicznej². Uwzględniając temat niniejszego opracowania, wśród wspomnianych więzi należy wymienić przede wszystkim kontrolę i nadzór, w które to typy powiązań włączone zostały zwłaszcza samorządowe kolegia odwoławcze (dalej: SKO) oraz regionalne izby obrachunkowe (dalej: RIO). Tym samym można wywieść, że zasadnicza hipoteza niniejszego opracowania mieści się w twierdzeniu: SKO i RIO to organy gwarantujące prawidłowe (harmonijne, spójne, efektywne) funkcjonowanie administracji publicznej jako systemu powiązanych ze sobą elementów. Już te wstępne spostrzeżenia sytuują prowadzone rozważania w ramach analizy ustrojowo-prawnej oraz z zakresu nauki administracji (w szczególności prakseologii). Dotyczą one mianowicie problematyki zadań, kompetencji i pozycji ustrojowej tytułowych organów władzy publicznej, jak również oceny sprawności ich działania oraz wskazania postulatów ukierunkowanych na zoptymalizowanie funkcjonowania tych organów.

¹ Por. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 84–85.

² Por. Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 86–89.

II. Pozycja ustrojowa i zadania samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych

1. Pojęcie kontroli i nadzoru

Uwzględniając treść art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ (dalej: Konstytucja RP), art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁴ (dalej: u.r.i.o.) oraz art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁵ (dalej: u.s.k.o.) status prawny SKO i RIO powinien być definiowany w szczególności przez pryzmat pojmowania dwóch kategorii normatywnych, tj. kontroli i nadzoru, jako tzw. pozaorganizacyjnych więzi prawnych występujących w systemie administracji publicznej. W przypadku analizowanej problematyki pozaorganizacyjny charakter tych relacji wynika stąd, że adresatami oddziaływania kontrolnego i nadzorczego są – generalnie ujmując – jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, a zatem podmioty zdecentralizowane realizujące administrację publiczną na zasadzie względnej samodzielności⁶. W związku z tym, że wskazane pojęcia doczekały się licznych prób wyczerpującej charakterystyki ich znaczenia przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego⁷, na potrzeby niniejszej analizy wystarczające będzie porządkowe przytoczenie podstawowych ustaleń w tym zakresie, które są w miarę powszechnie akceptowane w literaturze przedmiotu.

³ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 570.

⁶ Por. Z. Cieślak, *Podstawowe...*, s. 87.

⁷ Por. np. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 15–32; R. Czyżak, M. Czyżak, *Kontrola w administracji publicznej: istota, cele i rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3–4, s. 67–87; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 119–141; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 13–63; D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 109–158 i 193–222; L. Zacharko, *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg* [w:] *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2016, s. 8–16.

Kontrola obejmuje taką zależność występującą między podmiotami, której istotą jest prawne upoważnienie organu kontrolującego do wiążącej oceny działania organu kontrolowanego i jego skutków. Z reguły ta ocena obejmuje też możliwość kierowania do podmiotu kontrolowanego tzw. wniosków (wystąpień) pokontrolnych⁸ (por. art. 9 ust. 2 u.r.i.o.). Innymi słowy, działalność kontrolna sprowadza się do: a) zbadania istniejącego stanu rzeczy; b) oceny stanu rzeczy przez zestawienie tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co być powinno, tzn. co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania, oraz ustaleniu ewentualnych rozbieżności; c) wyjaśnienia przyczyn powstania ustalonych rozbieżności; d) sformułowania zaleceń pozwalających na usunięcie niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę oraz ich uniknięcie w przyszłości⁹. Jednocześnie warto zauważyć, że tego typu działania kontrolne mogą występować samoistnie, jako samodzielne (wyłączne) upoważnienia tylko do sprawdzania i oceniania aktywności innych podmiotów („kontrola samoistna”). Często jednak stanowią element składowy innego typu więzi łączących podmioty władzy publicznej, tj. nadzoru bądź kierownictwa¹⁰. Co więcej, zwłaszcza pojęcie nadzoru jest zwykle definiowane przez jego odniesienie właśnie do konstrukcji kontroli¹¹.

W dużym uproszczeniu nadzór oznacza prawną możliwość wpływania na działalność podporządkowanych organów i instytucji¹². Oczywiście warunkiem konkretyzacji takiej ingerencji jest uprzednie zbadanie stanu rzeczy oraz dokonanie jego oceny, z której wynika konieczność podjęcia czynności korygujących. W związku z tym należy przyjąć, że elementem kształtującym funkcję nadzoru i będącym jej wyróżnikiem w stosunku do kontroli jest przewidziana normatywnie możliwość podejmowania przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także prawo stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym

⁸ Z. Cieślak, *Podstawowe...*, s. 88.

⁹ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; podobnie: R. Giętkowski, *Kontrola [w:] Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 128; J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 17; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 362; Z. Rybicki, *Nadzór i kontrola [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 256.

¹⁰ P. Chmielnicki, *Akty...*, s. 17.

¹¹ Por. np. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 349.

¹² W. Dawidowicz, *Zagadnienia...*, s. 35.

z przyjętymi punktami odniesienia¹³. Analogicznie jak w przypadku kontroli, nadzór może występować albo jako samodzielna więź pozaorganizacyjna, albo w postaci elementu składowego więzi typu kierowanie („nadzór hierarchiczny”)¹⁴. Podmiotowi kierującemu przysługują bowiem środki prawne pełnego wyznaczania treści działania jednostki kierowanej, którymi są: wiążące polecenie służbowe oraz wszystkie inne środki pochodne funkcji kierowania, tzn. nadzorcze, koordynacyjne, współdziałania i kontrolne¹⁵.

Wyrazem w zasadzie powszechnej akceptacji powyższych ustaleń odnoszących się do rozumienia pojęć kontroli i nadzoru są ich definicje legalne skonstruowane w ramach projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego¹⁶. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 projektu, kontrola oznacza czynności polegające na ustaleniu zgodności działań podmiotu kontrolowanego z wzorcami i standardami, formułowaniu wniosków i ocen w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wprowadzenia usprawnień. W świetle zaś art. 5 ust. 2 pkt 3 projektu, nadzór to ustawowe upoważnienie do stosowania aktów lub czynności wiążących podmiot nadzorowany, w tym również wzruszania jego aktów lub czynności; przy braku [wyraźnych – przyp. B.M.] podstaw prawnych do stosowania [konkretnych – przyp. B.M.] aktów lub czynności nadzorczych określenie „nadzór” należy rozumieć wyłącznie jako kontrolę w rozumieniu pkt 2 art. 5 ust. 2 projektu.

2. Struktura systemu kontroli administracji publicznej

Wobec określonego ukształtowania tematu niniejszego opracowania wystarczające jest ograniczenie pojęcia kontroli (nadzoru) administracji publicznej do kwestii związanych z kontrolą (nadzorem) nad administracją publiczną, tj. do konstrukcji obejmujących oddziaływania sprawdzające, oceniające i wpływające władczo na

¹³ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 33; podobnie: E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 363; Z. Rybicki, *Nadzór...*, s. 257.

¹⁴ T. Bąkowski, R. Giętkowski, *Nadzór [w:] Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 152.

¹⁵ Z. Cieślak, *Podstawowe...*, s. 87.

¹⁶ Druk sejmowy nr 3942/VI kadencja.

działania szeroko rozumianego aparatu administracyjnego¹⁷. Innymi słowy, pozostawiamy poza polem zainteresowania aktywność określaną w materialnym prawie administracyjnym również jako kontrola czy nadzór¹⁸, ale skierowaną do jednostek usytuowanych na zewnątrz administracji publicznej, a więc do tzw. podmiotów administrowanych.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że na potrzeby dalszych rozważań określenie „system kontroli administracji publicznej” obejmuje zarówno podmioty, którym przypisano kompetencje kontrolne jako wyłączne, jak i struktury dysponujące uprawnieniami kontrolnymi powiązаныmi z możliwością władczego oddziaływania na aparat administracyjny (uprawnieniami nadzorczymi, a także kierowniczymi). Liczebność i różnorodność podmiotów, instytucji i treści działań kontrolnych skutkują koniecznością dokonania pewnych zabiegów porządkujących w celu choćby skrótowego zaprezentowania struktury systemu kontroli administracji publicznej.

Powyższa struktura opiera się na dwóch głównych filarach, do których nawiązywał już S. Kasznica, a mianowicie – kontroli zewnętrznej oraz kontroli wewnątrzadministracyjnej¹⁹. Jest to podział przyjęty na podstawie kryterium umiejscowienia kontrolera względem jednostki kontrolowanej, którą jest oznaczony podmiot administracji publicznej. Kontrola zewnętrzna zakłada oddziaływanie na kontrolowanego przez podmiot spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej (np. Sejm czy sąd), kontrola wewnętrzna zaś – przez podmiot usytuowany w obrębie tej struktury (np. SKO czy wojewodę)²⁰.

W ramach podmiotów zewnętrznej kontroli administracji publicznej można wyróżnić:

- a) parlament (w szczególności Sejm);
- b) Trybunał Konstytucyjny;
- c) Trybunał Stanu;
- d) sądy administracyjne;
- e) sądy powszechne;
- f) Rzecznika Praw Obywatelskich;
- g) Rzecznika Praw Dziecka;
- h) Najwyższą Izbę Kontroli;
- i) Państwową Inspekcję

¹⁷ Por. J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 86.

¹⁸ Por. np. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, *passim*.

¹⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 157 i 159.

²⁰ Por. R. Czyżak, M. Czyżak, *Kontrola...*, s. 84; T. Hoffmann, *Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3, s. 56; J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 94; J. Lang, *Kontrola administracji [w:] Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 312–313.

Pracy; j) RIO; k) prokuraturę; l) obywateli (tzw. kontrola społeczna realizowana bezpośrednio, np. za pomocą petycji, skarg lub wniosków obywatelskich, lub za pośrednictwem określonych form organizacyjnych – np. organizacji społecznych czy środków masowego przekazu²¹).

Do systemu kontroli wewnętrznej zaliczymy z kolei: a) Radę Ministrów; b) Prezesa Rady Ministrów; c) podmioty kontroli „resortowej” sprawowanej w ramach określonego działu administracji przez ministrów, inne centralne organy administracji rządowej oraz „resortowe” organy terenowe; d) Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych; e) Centralne Biuro Antykorupcyjne; f) wojewodę; g) organy stanowiące i kontrolne samorządu terytorialnego; h) organy kontroli instancyjnej (np. SKO); i) podmioty kontroli wewnętrznej *sensu stricto*, tj. występujące w organizacyjnych ramach urzędów administracyjnych²².

Oczywiście powyższe przyporządkowanie niektórych wymienionych podmiotów w ramach przyjętego dychotomicznego podziału może rodzić pewne wątpliwości. W szczególności z takim przypadkiem mamy do czynienia w odniesieniu do RIO, które J. Glumińska-Pawlic i J. Jagielski zaliczają do kontroli zewnętrznej administracji publicznej²³, zaś G. Szpor – do kontroli wewnętrznej²⁴. Wydaje się, że te problemy wiążą się przede wszystkim z występującymi niekiedy trudnościami w udzieleniu precyzyjnej odpowiedzi na pytanie o to, czy dana jednostka kontrolująca wykonuje jednocześnie funkcje administracji publicznej, a przez to sytuuje się w ramach aparatu administracyjnego (przesłanka zaliczenia podmiotu do kontroli wewnętrznej). Szersze ustosunkowanie się do problemu usytuowania RIO w ramach systemu organów władzy publicznej, konieczne z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania, jest jednak możliwe dopiero po dokonaniu analizy ich ustawowych kompetencji, co nastąpi w kolejnym podrozdziale pracy.

²¹ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 164 i 167.

²² Por. J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 235–236.

²³ J. Glumińska-Pawlic, *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność?* [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 139; J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 229.

²⁴ G. Szpor, *Kontrola administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 305–306 i 316.

3. Zakres zadań samorządowych kolegiów odwoławczych

3.1. Organy wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej

Na mocy art. 1 ust. 1 u.s.k.o. SKO zostały ustanowione organami wyższego stopnia, w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁵ (dalej: k.p.a.) i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁶ (dalej: o.p.), w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej (np. ustanawiając wojewodę jako organ administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty – art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁷). Unormowanie to znajduje potwierdzenie również w art. 17 pkt 1 k.p.a. („Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są: w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”). Dodatkowo kompetencje SKO, jako organu odwoławczego względem organów jednostek samorządu terytorialnego, wynikają z art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)²⁸, art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.)²⁹ oraz art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.)³⁰.

Przypisanie SKO pozycji prawnej organu wyższego stopnia niesie bardzo bogatą treść normatywną w zakresie kompetencji tych organów. Precyzuje je przede wszystkim art. 2 u.s.k.o. W świetle tego przepisu, SKO są umocowane w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia,

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.

²⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

²⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.

ponagleń na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, żądań wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności, a zatem do sprawowania szeroko pojętej kontroli instancyjnej oraz nadzoru pozainstancyjnego nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego związaną z rozstrzygnięciem indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej³¹.

Zakres przedmiotowy kontrolowanej (nadzorowanej) przez SKO działalności jurysdykcyjnej obejmuje wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zarówno zadań własnych, jak i zleconych z zakresu administracji rządowej³² (z tym jednak zastrzeżeniem, że jeżeli decyzja lub postanowienie zostało wydane przez organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie sprawy powierzonej mu na mocy zawartego porozumienia z organem administracji rządowej, to w tym przypadku organem wyższego stopnia jest organ nadrzędny nad tym, który przekazał swoją ustawową kompetencję, a więc np. organ ustalony zgodnie z art. 17 pkt 2 k.p.a.³³).

Z kolei zakres podmiotowy wspomnianej kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego odnosi się do „organów jednostek samorządu terytorialnego” w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Pojęcie to oznacza organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa.

Zgodnie z art. 13 § 1 pkt 3 o.p. SKO jest – stosownie do swojej właściwości – organem podatkowym będącym organem odwoławczym od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa. Przy tym art. 13 § 3 o.p. rozszerza tę kompetencję organu odwoławczego stanowiąc, że jest on jednocześnie organem podatkowym wyższego stopnia. Wobec tego także na gruncie Ordynacji podatkowej SKO zostały umocowane do dokonywania weryfikacji rozstrzygnięć

³¹ J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organa administracji publicznej*, „Causus” 1997, nr 3, s. 13.

³² Por. A. Ostrowska, K. Sikora [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 32.

³³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 132–133.

samorządowych organów podatkowych pierwszej instancji, zarówno w zwykłym postępowaniu podatkowym, jak i w nadzwyczajnych trybach tej procedury³⁴ (wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności), oraz do rozpatrywania ponagleń na niezakończanie sprawy w terminie przez organ niższej instancji.

W kontekście tych ustaleń można stwierdzić, że zakres uprawnień SKO wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej sytuuje je niekiedy w roli organu orzekającego w pierwszej instancji. Ta konstatacja dotyczy w istocie dwóch przypadków, a mianowicie zasygnalizowanego wyżej orzekania w ramach postępowań nadzwyczajnych (wznowieniowego i w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia), a także sytuacji, gdy SKO stają się właściwe do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej ze względu na zaistnienie przesłanek wyłączenia organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 26 § 2 k.p.a.)³⁵. Przy tym na gruncie Ordynacji podatkowej odmiennie uregulowano konsekwencje wyłączenia wójta, burmistrza (prezydent miasta), starosty, marszałka województwa, ich zastępców lub skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas bowiem SKO nie uzyskują zdolności do załatwienia sprawy podatkowej, a jedynie umocowanie do wyznaczenia organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 132 § 3 o.p.), którym powinien być właściwy rzeczowo samorządowy organ podatkowy niższej instancji względem SKO (*ergo* wykluczyć należy możliwość wskazania innego SKO jako organu o właściwości delegacyjnej).

Dodatkowego zastrzeżenia wymaga to, że konsekwencją uznania SKO za organy wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej jest przypisanie im określonego zakresu kompetencji w odniesieniu do kilku innych postępowań o charakterze administracyjnym, a mianowicie: 1) dotyczącego wydania zaświadczenia (dział VII k.p.a. i dział VIIIa o.p.); 2) skargowo-wnioskowego (dział VIII k.p.a.)³⁶; 3) spornokompetencyjnego (art. 2–23 k.p.a. i art. 19–20 o.p.); 4) egzekucyjnego w administracji (ustawa z dnia

³⁴ R. Bucholski, *Pozycja ustrojowa samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów podatkowych* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, red. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2016, s. 112.

³⁵ A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 201–202.

³⁶ Odmiennie A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 221–222.

17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁷; dalej: u.p.e.a.).

Kompetencje SKO w tym zakresie sprowadzają się do:

- 1) rozpatrywania zażaleń na postanowienia organów jednostek samorządu terytorialnego o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie³⁸ (zob. art. 219 i art. 127 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a. oraz art. 306c i art. 306k w zw. z art. 220 § 2 w zw. z art. 235 o.p.);
- 2) załatwiania skarg dotyczących zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jeżeli przepisy szczególne nie określiły innych organów właściwych do rozpatrywania tych skarg (art. 229 pkt 2 k.p.a.);
- 3) rozpatrywania przez dane SKO wniosków odnoszących się do propozycji udoskonalenia jego działalności (art. 242 § 1 k.p.a.);
- 4) rozstrzygnięcia sporu o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego (w sprawach podatkowych – między wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast i starostami) mającymi wspólne SKO jako organ wyższego stopnia (z wyjątkami określonymi w art. 22 § 1 pkt 2–4 k.p.a.; zob. art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a. i art. 19 § 1 pkt 6 o.p.);
- 5) sprawowania nadzoru nad egzekucją należności pieniężnych prowadzoną przez organy egzekucyjne będące organami samorządu terytorialnego (art. 23 § 3 u.p.e.a.) oraz nad egzekucją obowiązków niepieniężnych prowadzoną przez takie organy, jeżeli przepis szczególny nie przewiduje innego niż SKO organu wyższego stopnia³⁹ (art. 23 § 1 u.p.e.a. i art. 17 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.); w ramach tego nadzoru SKO: a) jest organem odwoławczym dla postanowień wydanych przez nadzorowane organy egzekucyjne; b) sprawuje kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przez wierzycieli i nadzorowane organy egzekucyjne;

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.

³⁸ A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 214.

³⁹ P. Pietrasz [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2015, LEX/el., komentarz do art. 23.

c) w szczególnie uzasadnionych przypadkach może wstrzymać z urzędu czynności egzekucyjne lub postępowanie egzekucyjne prowadzone przez nadzorowany organ (art. 23 § 4 i 6 u.p.e.a.).

3.2. Orzekanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego

Artykuł 1 ust. 2 u.s.k.o. przewiduje, że SKO – na zasadach określonych w przepisach szczególnych – mogą orzekać także w innych sprawach niż „indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej należące do właściwości jednostek samorządu terytorialnego”. Przykładem takiego odstępstwa od reguły wynikającej z art. 1 ust. 1 u.s.k.o. jest rozstrzygnięcie przez SKO spraw będących pod względem materialnym sprawami cywilnymi, bo odnoszącymi się do kwestii aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, której wartość uległa zmianie (art. 78–81 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁰; dalej: u.g.n.). W tym przypadku kompetencja SKO aktualizuje się – na wniosek użytkownika wieczystego – wówczas, gdy strony stosunku cywilnoprawnego (właściciel gruntu i użytkownik wieczysty) nie dojdą do porozumienia w sprawie nowej wysokości opłaty. Zakres kognicji SKO obejmuje, w zależności od sytuacji, wydanie orzeczenia ustalającego, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej, określonej wysokości (art. 78 ust. 2 u.g.n.) bądź też orzeczenia stwierdzającego konieczność aktualizacji tej opłaty i wyznaczenia jej na oznaczonym poziomie (art. 81 ust. 1 u.g.n.)⁴¹. Innymi słowy, SKO zostały z mocy ustawy zobowiązane do rozstrzygnięcia sporów cywilnych dotyczących istotnych elementów umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w przypadku, gdy jej strony nie mogą dojść do konsensusu⁴².

⁴⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.

⁴¹ R. Mikosz, *Orzekanie samorządowych kolegiów odwoławczych w sprawach cywilnych* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, s. 74–76.

⁴² J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 110.

3.3. Uprawnienia kontrolno-nadzorcze o charakterze pomocniczym

Oprócz działalności orzeczniczej SKO na mocy art. 19 i art. 20 u.s.k.o. zostały wyposażone w pewne kompetencje o charakterze kontrolno-nadzorczym. Obejmują one: 1) żądanie niezbędnych dla wydania orzeczenia informacji i dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 2 pkt 1 u.s.k.o.); 2) wgląd w dokumentację związaną z załatwieniem spraw, o których mowa w art. 1 i art. 2 u.s.k.o. (art. 19 ust. 2 pkt 2 u.s.k.o.); 3) wydanie postanowienia sygnalizacyjnego (art. 20 u.s.k.o.). Pierwsze dwa z wymienionych uprawnień mają na celu zapewnienie SKO wszystkich informacji niezbędnych do prawidłowego rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. Powinny być one realizowane wyłącznie w granicach właściwości rzeczowej wynikającej z art. 1 i art. 2 u.s.k.o. i przepisów szczególnych oraz tylko w związku z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy⁴³. Wprowadzenie wyraźnego umocowania do podjęcia tych działań należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w których przypadku wszelkie ingerencje w ich swobodę działalności muszą znajdować umocowanie w przepisach prawa. Można się oczywiście zastanawiać nad tym, czy odnośne uprawnienia SKO nie mogą być wyprowadzone z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej stanowiących podstawy prawne procedowania przez te organy (np. dotyczących wezwań czy też obowiązków organu pierwszej instancji związanych z wniesieniem środka odwoławczego od jego rozstrzygnięcia). Niemniej jednak wskazanie *expressis verbis* kompetencji wymienionych w art. 19 ust. 2 u.s.k.o. usuwa wątpliwości co do niezbędnego instrumentarium prawnego zbierania informacji niezbędnych do załatwienia sprawy przez SKO.

Na podstawie materiału zebranego m.in. w sposób wyżej wskazany, w przypadku stwierdzenia istotnych (mających wpływ na sposób załatwienia sprawy⁴⁴) uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego (które mogą się powtórzyć⁴⁵), prezes SKO wydaje postanowienie sygnalizacyjne, którego odpisy przekazuje

⁴³ M. Kotulski, *Samorządowe kolegia odwoławcze (wybrane uwagi na tle ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 35; J.P. Tarno, *Samorządowe...*, s. 14.

⁴⁴ A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 279.

⁴⁵ A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 279.

organowi jednostki samorządu terytorialnego (temu, którego praca została oceniona negatywnie⁴⁶) i odrębnie komisji rewizyjnej odpowiednio rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa oraz właściwemu wojewodzie. Innymi słowy, krąg adresatów obejmuje podmioty pozostające w określonych relacjach ustrojowo-organizacyjnych względem podmiotu odpowiedzialnego za uchybienia w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego. Uzyskane w powyższy sposób informacje mogą być zatem podstawą zastosowania rozmaitych środków kontroli i nadzoru, którymi dysponują organy wymienione w art. 20 ust. 1 *in fine* u.s.k.o.⁴⁷ W szczególności art. 20 ust. 2 u.s.k.o. stanowi o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do pracowników samorządowych, jeżeli ich działanie lub zaniechanie jest przyczyną powstania uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten stał się bezprzedmiotowy, gdyż obecnie obowiązujące unormowania dotyczące tej grupy pracowniczej, a zwłaszcza ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴⁸ (która weszła w życie dnia 1 stycznia 2009 r.), nie przewidują odpowiedzialności dyscyplinarnej (była ona uregulowana w ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁴⁹). Wobec tego konsekwencją postanowienia sygnalizacyjnego prezesa SKO może być co najwyżej odpowiedzialność porządkowa pracownika samorządowego⁵⁰, choć jej zakres przedmiotowy sugeruje, że będzie to sytuacja bardzo wyjątkowa.

Organy, które otrzymały odpisy postanowienia sygnalizacyjnego, powiadamiają SKO (a nie prezesa) o zajętych stanowiskach względem informacji w nim zawartych, w terminie 30 dni od doręczenia tego odpisu⁵¹. Niemniej jednak ani prezes SKO, ani całe kolegium nie ma umocowania do zastosowania jakichkolwiek sankcji przeciwdziałających bezczynności adresatów odpisu postanowienia

⁴⁶ A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 281; C. Martysz, *Rola orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w kształtowaniu nowych pojęć, konstrukcji instytucji prawnych* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 102; A. Ostrowska, [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 147.

⁴⁷ A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 281.

⁴⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.

⁴⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

⁵⁰ Por. R. Giętkowski, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 422–424.

⁵¹ A. Ostrowska, [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa...*, s. 147.

sygnalizacyjnego. W związku z tym A. Korzeniowska zauważyła, że wyżej wskazane „uprawnienie nadzorczo-kontrolne ma charakter blankietowy, a jego skuteczność i znaczenie zależy od dobrej woli powiadamianych o nieprawidłowościach podmiotów”⁵². Z kolei C. Martysz zgłosił – warty rozważenia – postulat zwiększenia skuteczności postanowień sygnalizacyjnych przez wprowadzenie możliwości równoczesnego powiadamiania właściwego prokuratora o uchybieniach w funkcjonowaniu organów jednostek samorządu terytorialnego⁵³.

4. Usytuowanie samorządowych kolegiów odwoławczych w ramach systemu organów władzy publicznej

Biorąc pod uwagę ustawowe określenie właściwości rzeczowej i kompetencji SKO, można stwierdzić, że są one organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (*sensu stricto*). Będąc wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi, powołanymi do wykonywania kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego w sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, służą realizacji dobra wspólnego za pomocą środków władczych stosowanych w imieniu i na rachunek państwa⁵⁴.

Mimo przypisania SKO cech organu administracji publicznej w znaczeniu ścisłym, nie mieszczą się one w dychotomicznym podziale na administrację rządową i samorządu terytorialnego. Są bowiem przykładem pośrednich rozwiązań organizacyjno-kompetencyjnych wykazujących cechy charakterystyczne dla obu tych pionów administracji publicznej⁵⁵.

⁵² A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 282.

⁵³ C. Martysz, *Rola...*, s. 104.

⁵⁴ A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, s. 113–116.

⁵⁵ Zob. K. Sieniawska, *W 10. rocznicę uchwalenia ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych... kontrowersyjny projekt jej nowelizacji w Sejmie*, „Casus” 2004, nr 33, s. 4.

W obecnym kształcie normatywnym⁵⁶ SKO posiadają następujące „znamiona” organu samorządu terytorialnego: 1) ich właściwość do orzekania obejmuje sprawy samorządowe (z zakresu zadań własnych oraz zleconych administracji rządowej realizowanych w pierwszej instancji przez organ jednostki samorządu terytorialnego); 2) zostały określone jako organy jednostek samorządu terytorialnego w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.; 3) odznaczają się samodzielnością (nie podlegają hierarchicznie żadnemu organowi wyższego stopnia); 4) prezes SKO ma obowiązek przedkładania sejmikowi województwa, po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne kolegium, rocznej informacji o działalności SKO (art. 11 ust. 1 pkt 2 u.s.k.o.); 5) w sprawach dotyczących stosunku pracy etatowych członków kolegium i pracowników biura kolegium, mają odpowiednie zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych (art. 16 ust. 2 u.s.k.o.)⁵⁷.

Powyższe cechy nie tworzą jednak z SKO organu samorządu terytorialnego w znaczeniu ustrojowym⁵⁸. Można bowiem jednocześnie wymienić szereg argumentów przemawiających na rzecz rządowego ich charakteru, a wśród nich to, że: 1) SKO są państwowymi jednostkami budżetowymi (art. 3 u.s.k.o.); 2) prezesa, wiceprezesa oraz członków SKO powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów (art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 2, 5 i 6 u.s.k.o.); 3) Prezes Rady Ministrów dysponuje szeregiem innych uprawnień ustrojowo-organizacyjnych względem SKO (m.in. określa obszar ich właściwości miejscowej – art. 2a ust. 1 u.s.k.o.; sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną SKO – art. 3a ust. 1 u.s.k.o.; określa szczegółowe zasady wynagradzania prezesa, wiceprezesa i pozostałych członków SKO oraz szczegółowe zasady wynagradzania pracowników biura kolegium – art. 15 ust. 5 u.s.k.o.); 4) prezes SKO ma obowiązek przedkładania Prezesowi Rady Ministrów i ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne kolegium, rocznej informacji o działalności SKO (art. 11

⁵⁶ W zakresie ewolucji pozycji ustrojowej SKO zob. J. Borkowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, „Casus” 2012, nr 63, s. 10–12; A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 43–68.

⁵⁷ Zob. A. Skibiński, *Pozycja...*, s. 118–119.

⁵⁸ B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Mańan, Kraków 2005, s. 38; A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 265 i 341; M. Kotulski, *Samorządowe...*, s. 31. Por. też postanowienie SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 179/99, OSNP 2001, nr 9, poz. 294.

ust. 1 pkt 2 u.s.k.o.)⁵⁹. Pomimo występowania tego typu powiązań SKO z administracją rządową, Trybunał Konstytucyjny wyraził – zasługujący na aprobatę – pogląd, że skoro Konstytucja RP realizuje zasadę rozdziału administracji rządowej i samorządowej, to organem odwoławczym od aktów wydawanych w sprawach indywidualnych z zakresu zadań własnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie może być organ administracji rządowej. Samorządowe kolegia odwoławcze nie są organami administracji rządowej nie tylko z racji występowania przymiotnika „samorządowe” w ich nazwie, lecz także przez to, że w wykonywaniu swych zadań nie podlegają organom administracji rządowej, a członkowie SKO w sprawowaniu funkcji orzeczniczych są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa (art. 21 ust. 1 u.s.k.o.). Orzecznictwo SKO nie jest nawet poddane nadzorowi administracyjnemu z punktu widzenia legalności (art. 21 ust. 2 *a contrario* u.s.k.o.); kontrolę ich judykatury sprawują sądy administracyjne⁶⁰.

W kontekście powyższego można przyjąć, że SKO to szczególny organ administracji publicznej (państwowej), którego swoistość wynika przede wszystkim z odznaczania się szeregiem cech nadających mu charakter quasi-sądowy⁶¹. Tymi cechami są: 1) struktura organizacyjna SKO, na którą składa się zgromadzenie ogólne kolegium i jego prezes (art. 4 ust. 1 u.s.k.o.); 2) podstawowa funkcja orzecznicza SKO, które zwolnione są w szerszym zakresie z czynności administrowania, odmiennie niż inne organy administracji publicznej o właściwości ogólnej; 3) podejmowanie rozstrzygnięć kolegialnie w trzyosobowych składach orzekających, a nie w pełnych składach wszystkich członków danego SKO (art. 18 ust. 1 u.s.k.o.); 4) odpowiedzialność dyscyplinarna członków kolegium, których nie można usunąć z zawodu bez prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej (art. 7 ust. 6 u.s.k.o.); 5) uniezależnienie składów orzekających od kierownictwa SKO – w toku orzekania członkowie składów orzekających są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa (art. 21 ust. 1 u.s.k.o.); 6) fachowość przejawiająca się wymogami stawianymi etatowym członkom kolegiów w postaci wyższego wykształcenia prawniczego lub administracyjnego oraz wysokiego poziomu wiedzy

⁵⁹ Por. A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 327–334.

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73.

⁶¹ Por. A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 334 i 340; C. Martysz, *Rola...*, s. 94; K. Sieniawska, *W 10. rocznicę...*, s. 4.

prawniczej w zakresie administracji publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.k.o.)⁶²; 7) wprowadzenie nadzoru wyłącznie nad działalnością administracyjną kolegiów (art. 3a u.s.k.o.) przy zapewnieniu „niezawisłości” orzekania składom orzekającym SKO⁶³.

5. Zakres zadań regionalnych izb obrachunkowych

5.1. Działalność nadzorcza

Podstawowym zadaniem przypisanym RIO jest wykonywanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. O zasadniczym znaczeniu tej kompetencji przesądza to, że znajduje ona umocowanie w Konstytucji RP, która w art. 171 ust. 2 wymienia RIO – obok Prezesa Rady Ministrów i wojewody – wśród organów nadzoru względem powyższych podmiotów samorządowych. Jednocześnie ten przepis dookreśla zakres przedmiotowy nadzoru RIO, wskazując na „sprawy finansowe”, a więc sprawy prowadzenia publicznej gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, tzn. wszelkie czynności prowadzące do pobierania i gromadzenia lokalnych zasobów publicznych, administrowania nimi oraz wydatkowania na cele publiczne⁶⁴.

W istocie konstytucyjne pojęcie „działalności w sprawach finansowych” zostało przybliżone w art. 11 ust. 1 u.r.i.o., który – zgodnie z art. 1 ust. 2 u.r.i.o. – precyzuje zakres czynności jednostek samorządu terytorialnego (ich związków) objęty nadzorem RIO. Mieści się w nim podejmowanie uchwał i zarządzeń w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania

⁶² Zob. A. Skibiński, *Pozycja...*, s. 122–128.

⁶³ Szerzej na temat rozumienia „niezawisłości” członków SKO zob. R. Mazur, *Zasada niezawisłości członków składu orzekającego samorządowego kolegium odwoławczego* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, red. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2016, s. 33–50.

⁶⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzeniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 24; E. Feret, *Samorządowe zadania publiczne a zakres działania regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2, s. 56.

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 Ordynacji podatkowej; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Na tle tego katalogu należy stwierdzić, że określa on szczegółowo i wyczerpująco zakres spraw finansowych badanych przez RIO, a – co więcej – podlega on wykładni ścisłej⁶⁵. Tym samym kompetencje nadzorcze RIO nie powinny być poszerzane względem art. 11 ust. 1 u.r.i.o. przez podejmowanie prób autonomicznego interpretowania konstytucyjnego pojęcia „sprawy finansowej” (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP)⁶⁶. Słusznie bowiem przyjmuje się w literaturze, że fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania nadzoru nad samorządem terytorialnym ma zasada ustawowego oznaczenia zakresu i rodzaju czynności nadzorczych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że kompetencja nadzorcza RIO nie może być domniemana, w szczególności zatem jej zakres przedmiotowy musi być ściśle określony⁶⁷, co nastąpiło na gruncie art. 11 ust. 1 u.r.i.o.

W świetle unormowań Konstytucji RP, nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego jest sprawowany z punktu widzenia legalności. W kontekście kognicji RIO oznacza to konieczność weryfikacji w toku postępowania nadzorczego: 1) kompetencji danego organu jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały (zarządzenia); 2) oparcia danego unormowania zawartego w badanym akcie w konkretnych przepisach (a nie tylko w ogólnej normie kompetencyjnej); 3) ogólnej zgodności uchwały (zarządzenia) z aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi; 4) zachowania przy podjęciu aktu ustanowionych reguł postępowania (ustawowych lub podustawowych)⁶⁸.

⁶⁵ Podobnie: J.M. Salachna, *Orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych – główne problemy interpretacyjne* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 149–150.

⁶⁶ O wątpliwościach w tym zakresie zob. S. Srocki, *Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stęć, Warszawa 2010, s. 113–117.

⁶⁷ Zob. Z.K. Wójcik, *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych* [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, red. B. Cybulski, S. Srocki, Wrocław 2003, s. 50–51.

⁶⁸ J.M. Salachna, *Orzecznictwo...*, s. 150.

Realizacji niniejszego zadania RIO służy instrumentarium wynikające z odpowiednich przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz tzw. ustrojowych ustaw samorządowych. Składa się na nie obowiązek informacyjny wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa w postaci przedkładania RIO, objętych ich nadzorem, uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeń wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), w terminie siedmiu dni od ich podjęcia (art. 90 ust. 2 u.s.g., art. 78 ust. 2 u.s.p. i art. 81 u.s.w.). Wskutek tego RIO stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia w całości lub w części, w ciągu 30 dni od dnia ich doręczenia, jeżeli uzna sprzeczność z prawem tych aktów (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w.). Po upływie wskazanego terminu, RIO nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności; może zaś zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. i art. 82c ust. 1 u.s.w.). Powyższy organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie (art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. i art. 82 ust. 2 u.s.w.). Natomiast jeśli stwierdzi nieważność tych aktów, to wstrzymanie ich wykonania następuje z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p. i art. 82a ust. 1 u.s.w.). Z kolei w sytuacji, gdy badana uchwała lub zarządzenie narusza prawo w sposób nieistotny, RIO nie stwierdza ich nieważności, lecz ogranicza się do wskazania wydania ich z naruszeniem prawa (art. 11 ust. 3 u.r.i.o. oraz art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w.).

Odmienny, dwuetapowy tryb postępowania nadzorczego wprowadzono w odniesieniu do sprawy uznania za nieważną (w całości lub w części) uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności RIO wskazuje nieprawidłowości w takiej uchwale oraz sposób i termin ich usunięcia (art. 12 ust. 1 u.r.i.o.). Następnie, jeśli właściwy organ nie usunie w zakreślonym terminie nieprawidłowości, RIO orzeka o nieważności uchwały w części lub w całości (art. 12 ust. 2 u.r.i.o.). Przy czym tę dwuetapową procedurę

stosowania środka nadzorczego rozpoczyna podjęcie przez RIO uchwały stwierdzającej istotne naruszenie prawa⁶⁹.

Dodatkowo przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przewidują ustalenie przez RIO budżetu jednostki samorządu terytorialnego jako środek nadzorczy należący do kategorii rozstrzygnięć zastępczych⁷⁰. Przestanką jego zastosowania jest wystąpienie jednej z następujących sytuacji: 1) niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego (art. 11 ust. 2 u.r.i.o.); 2) niezachowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zasad ustalania budżetu określonych w art. 242–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷¹ (dalej: u.f.p.) (art. 11 ust. 2a u.r.i.o.); 3) stwierdzenia przez RIO nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części (art. 12 ust. 3 u.r.i.o.).

5.2. Działalność kontrolna

Jak stanowi art. 1 ust. 1 u.r.i.o., RIO są państwowymi organami nadzoru i kontroli. Tym samym funkcja kontrolna tych organów jest w istocie równorzędną względem tej, która została wyraźnie określona w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP⁷². Z art. 1 ust. 1 u.r.i.o. wynika również to, że ustawodawca dokonuje rozdzielenia kompetencji kontrolnych i nadzorczych RIO, a przez to wskazuje na podwójną rolę ich działalności kontrolnej. Z jednej strony bowiem kontrola stanowi element nadzoru sprawowanego przez RIO, z drugiej zaś – odrębną kategorię prawną⁷³, odniesioną do odmiennego zakresu podmiotowego i przedmiotowego.

⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., II GSK 141/12, LEX nr 1337088.

⁷⁰ W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 135.

⁷¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

⁷² M. Stec, *Prawno-ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 55.

⁷³ K. Tomaszewska, *Zakres i charakter działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych w obrębie udzielania zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016, nr 12, s. 15.

W kontekście działalności samoistnej RIO kontrolują gospodarkę finansową (gromadzenie środków publicznych i przeznaczanie ich na finansowanie zadań publicznych⁷⁴, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne) jednostek samorządu terytorialnego, a ponadto: 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 (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 u.r.i.o.). Kryteriami tej kontroli są: zgodność z prawem i zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym; w odniesieniu zaś do kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień – także kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 u.r.i.o.).

Kontrole dokonywane przez RIO dzielą się na kontrole: 1) kompleksowe (dotyczące jednostek samorządu terytorialnego, wszelkich ich przygotowań i realizacji operacji finansowych związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków finansowych, ich ewidencją i sprawozdawczością); 2) problemowe (wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych danego podmiotu); 3) doraźne (przeprowadzane poza planem kontroli, na podstawie decyzji prezesa danej RIO, zazwyczaj w związku z otrzymaniem zewnętrznych sygnałów o wystąpieniu nieprawidłowości w gospodarce finansowej danego podmiotu); 4) sprawdzające (mające za zadanie zbadanie wykonania wystąpień pokontrolnych wydawanych w wyniku wcześniej przeprowadzonych kontroli)⁷⁵.

Tryb realizacji zadań kontrolnych RIO precyzują przede wszystkim art. 7a–9 u,r,i,o, oraz załącznik nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych

⁷⁴ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 23.

⁷⁵ J. Szolno-Koguc, *Dylematy skuteczności kontroli finansów publicznych (na przykładzie regionalnych izb obrachunkowych)*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10, s. 111–114.

oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁷⁶. W szczególności z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół, który podpisują inspektor RIO i kierownik kontrolowanej jednostki oraz skarbnik (główny księgowy) lub ich zastępcy. Kierownik jednostki kontrolowanej lub jego zastępca, a także skarbnik (główny księgowy) lub jego zastępca mogą odmówić podpisania protokołu, składając w ciągu trzech dni od daty jego otrzymania pisemne wyjaśnienie co do przyczyn tej odmowy. Na podstawie wyników kontroli RIO 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. Z kolei kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić RIO o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym właściwemu organowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium RIO, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

5.3. Działalność opiniodawcza

Katalog spraw, w których RIO wydają opinie, został sformułowany w art. 13 u.r.i.o. Formalnie ma on charakter zamknięty, niemniej jednak jest on rozwijany, tak w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym, w ramach przepisów odrębnych (zwłaszcza w ustawie o finansach publicznych)⁷⁷. Zakres przedmiotowy obowiązku RIO obejmuje wydawanie opinii: 1) o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych przez jednostkę samorządu terytorialnego; 2) o projektach uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego; 3) o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; 4) o sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu

⁷⁶ Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

⁷⁷ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Opinie regionalnych izb obrachunkowych jako narzędzie oddziaływania na organy jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 253.

terytorialnego i objaśnieniami; 5) o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium; 6) o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych; 7) o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Opinia jest formą wyrażenia stanowiska przez RIO, które dokonują zarówno oceny formalnej zgodności przedstawionych do zaopiniowania dokumentów z normami prawnymi, określającymi ich formę, zakres, szczegółowość oraz wymogi spójności, kompletności i rzetelności danych planistycznych i sprawozdawczych, jak i oceny legalności działań podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w realizacji procesów finansów publicznych, w tym oceny ich wpływu na aktualny i przyszły stan ich finansów⁷⁸.

Wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach, zgodnie z art. 19 u.r.i.o., należy do właściwości trzyosobowych składów orzekających, powoływanych przez prezesa RIO, spośród członków kolegium. Od uchwał tych składów orzekających służy odwołanie do kolegium RIO, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały (art. 20 ust. 1 u.r.i.o.).

5.4. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Zgodnie z art. 1 ust. 4 u.r.i.o. w zakresie objętym nadzorem i kontrolą RIO prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową, która może być prowadzona odpłatnie (stanowiąc dochód budżetu państwa). Wśród przejawów tej działalności warto wymienić: 1) organizowanie szkoleń, seminariów i konferencji; 2) wydawanie biuletynów i informatorów oraz innych publikacji, w tym na stronach internetowych oraz w formule miesięcznika RIO „Finanse Komunalne”; 3) współpracę przy opracowywaniu publikacji przez inne instytucje; 4) wydawanie pisemnych interpretacji i wyjaśnień, w tym w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych (por. art. 13 pkt 11 u.r.i.o.); 5) upowszechnianie

⁷⁸ 25 lat regionalnych izb obrachunkowych, Warszawa 2018, s. 10, http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2017/opracowanie_25_lat_rio_www.pdf (dostęp: dnia 4 września 2018 r.).

wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej; 6) instruktaż w zakresie praktycznego stosowania przepisów w trakcie szkoleń i w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi⁷⁹.

5.5. Inna działalność

Na podstawie odrębnych ustaw RIO zostały zobowiązane do prowadzenia również innej działalności. W szczególności obejmuje ona obowiązek prezesa RIO zapewnienia siedziby, obsługi prawnej i administracyjno-technicznej regionalnej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych działającej przy danej RIO oraz rzecznika dyscypliny finansów publicznych i jego zastępcy właściwych w sprawach tej komisji, a także ponoszenia wydatków związanych z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu, finansowanych z budżetu państwa (art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸⁰). Ponadto można wskazać na właściwość RIO do rozpatrywania skarg w rozumieniu działu VIII k.p.a. dotyczących zadań lub działalności w zakresie spraw finansowych rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa (art. 229 pkt 1 k.p.a.).

6. Usytuowanie regionalnych izb obrachunkowych w ramach systemu organów władzy publicznej

Podobnie jak w przypadku SKO, zajęcie jednoznacznego stanowiska dotyczącego umiejscowienia RIO w ramach dychotomicznego podziału organów władzy publicznej na rządowe oraz samorządu terytorialnego jest utrudnione.

⁷⁹ 25 lat..., s. 22 i 24. Szerzej zob. R.P. Krawczyk, *Funkcja informacyjna Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz regionalnych izb obrachunkowych w latach 2003–2012* [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 283–319.

⁸⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.

Szereg przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wydaje się sugerować przynależność RIO do segmentu administracji rządowej⁸¹, z uwagi na rozmaite władcze uprawnienia realizowane względem tych organów przez Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw administracji publicznej. I tak Prezes Rady Ministrów w szczególności: 1) w razie powtarzającego się naruszenia przez RIO prawa, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może rozwiązać kolegium izby, określając jednocześnie termin nie dłuższy niż trzy miesiące do powołania kolegium w nowym składzie (art. 2 ust. 2 u.r.i.o.); 2) na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, po zasięgnięciu opinii sejmików województw, określa w drodze rozporządzenia siedziby RIO, zasięg terytorialny ich działania, siedziby zespołów zamiejscowych, szczegółową organizację izb, liczbę członków kolegium w każdej z nich i tryb postępowania w sprawach określonych w ustawie (art. 2 ust. 4 u.r.i.o.); 3) powołuje członków kolegium RIO, na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby, przyjętej w głosowaniu tajnym, w obecności co najmniej połowy jego składu (art. 15 ust. 2 u.r.i.o.); 4) na wniosek prezesa RIO, odwołuje członka kolegium w przypadkach określonych w art. 15 ust. 9 u.r.i.o. (art. 15 ust. 10 u.r.i.o.); 5) powołuje prezesa RIO, po przeprowadzeniu konkursu, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 16 ust. 1 u.r.i.o.); 6) na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, odwołuje prezesa RIO w przypadkach określonych w art. 15 ust. 9 u.r.i.o. (art. 16a ust. 1 i 2 u.r.i.o.); 7) powołuje i odwołuje zastępcę prezesa RIO, na wniosek prezesa izby, spośród członków kolegium RIO (art. 16b u.r.i.o.); 8) określa, w drodze rozporządzenia, zasady wynagradzania prezesa RIO, jego zastępcy, etatowych członków kolegium izby, zasady wynagradzania pozostałych pracowników izby oraz wymagane kwalifikacje w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej, zasady ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izby (art. 26a ust. 6 u.r.i.o.). Z kolei ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej – oprócz wyżej wymienionych uprawnień „wnioskowych” – przysługują następujące kompetencje w odniesieniu do RIO: 1) sprawuje nadzór nad działalnością RIO, na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 2 ust. 1 u.r.i.o.); 2) określa, w drodze

⁸¹ M. Stec, *Prawno-ustrojowa...*, s. 46; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 320.

rozporządzenia, szczegółowe warunki przeprowadzania konkursu na członków kolegium (art. 15a ust. 12 u.r.i.o.); 3) określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki przeprowadzania konkursu na prezesa izby (art. 16 ust. 12 u.r.i.o.).

Mimo możliwości wskazania tych argumentów, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, że przemilczenie RIO w rozdziale VI Konstytucji RP poświęconym rządowi i administracji rządowej i wspomnienie o nich dopiero w rozdziale dedykowanym samorządowi terytorialnemu świadczy o oddzieleniu RIO od administracji rządowej. Jak wywiódł Trybunał, nazwa „izba obrachunkowa” sugeruje kolegialną strukturę i kontrolno-orzeczniczy oraz audytorski charakter omawianych organów, a audytor powinien kierować się obiektywizmem i bezstronnością w ocenie finansów podmiotu poddanego kontroli. Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że każdy nadzór audytorski, nawet jeśli jest dokonywany tylko z punktu widzenia legalności, w ostatecznym rozrachunku ma służyć także dobrze pojętym, zgodnym z prawem interesom tegoż podmiotu, nie zaś interesom innych podmiotów. Zważywszy odrębność mienia i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, możliwość sporów majątkowych między nimi a Skarbem Państwa, a także znaczne transfery finansowe między budżetem państwa a budżetami samorządowymi, podporządkowanie RIO czynnikom rządowym oznaczałoby powierzenie funkcji audytorskich stronie reprezentującej poniekąd przeciwstawne interesy w stosunku do strony poddanej nadzorowi audytorskiemu, co byłoby nie do pogodzenia z określoną wyżej istotą nadzoru RIO.

Wskazane wyżej kompetencje Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw administracji publicznej, mimo swojej doniosłości, nie sytuują RIO w relacji podporządkowania czy służbowej zależności względem tych organów rządowych. Wydawanie aktów podustawowych (rozporządzeń) jest bowiem klasyczną i wyłączną kompetencją Rady Ministrów, jej Prezesa i poszczególnych ministrów, której adresatami mogą być w zasadzie wszystkie podmioty w państwie, o ile tak postanowi ustawodawca, i nie przesądza o jakiegokolwiek zależności organizacyjnej lub służbowej. Natomiast pozostałe kategorie uprawnień względem RIO mogą być stosowane wyłącznie w sytuacjach szczególnych, ściśle sprecyzowanych ustawowo, mieszczących się w aspekcie legalności działania, a przez to – zasadniczo – niepozostawiających organom rządowym jakiegokolwiek luzu decyzyjnego oraz

możliwości nieuzasadnionego, dowolnego i nadmiernego ingerowania w niezależność RIO⁸².

W literaturze przedmiotu sygnalizowane są też argumenty motywujące uznanie RIO za część administracji samorządowej. Miałyby o tym świadczyć: umiejscowienie RIO w Konstytucji RP wyłącznie w rozdziale o samorządzie terytorialnym, zakres podmiotowy oddziaływań nadzorczo-kontrolnych RIO oraz powoływanie połowy składu kolegium RIO spośród kandydatów zgłoszonych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego⁸³. Niemniej jednak również te czynniki, w zestawieniu z uzasadnieniem rządowego charakteru RIO, nie są na tyle przekonujące i doniosłe, żeby stwierdzić przynależność RIO do administracji samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście cech charakteryzujących typowe organy tego samorządu jako reprezentantów lokalnych i regionalnych wspólnot.

Przyjęcie, że RIO nie mogą zostać zaliczone ani do administracji rządowej, ani do samorządowej, prowadzi do wniosku o szczególnym statusie tych organów wyposażonych w samodzielność i niezależność w wykonywaniu swych zadań⁸⁴. Regionalne izby obrachunkowe mogą być zatem określone jako swoistego typu organy państwowe („pozaadministracyjne”, kontrolno-nadzorcze), wpisujące się w kategorię organów, o których jest mowa w rozdziale IX Konstytucji RP („Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”)⁸⁵. Analogicznie do przypadku SKO, zostały one stworzone na potrzeby odrodzonego samorządu terytorialnego i tak ukształtowane, aby chronić jego niezależność i samodzielność⁸⁶. Inaczej jednak niż SKO, RIO nie są organami administracji publicznej (nawet w sensie funkcjonalnym), jako że ich działania w żadnym zakresie nie są bezpośrednim realizowaniem dobra wspólnego, tj. bezpośrednim urzeczywistnianiem konstytucyjnych lub ustawowych wartości merytorycznych, do czego została powołana administracja publiczna⁸⁷.

⁸² Por. M. Stec, *Prawno-ustrojowa...*, s. 52–53.

⁸³ Por. M. Stec, *Prawno-ustrojowa...*, s. 52–53.

⁸⁴ M. Stec, *Prawno-ustrojowa...*, s. 53; tak też wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

⁸⁵ M. Stec, *Prawno-ustrojowa...*, s. 59–61.

⁸⁶ A. Skibiński, *Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, „Studia Lubuskie” 2008, t. IV, s. 173.

⁸⁷ Por. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 55.

III. Kompetencje samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych

1. Pojęcie kompetencji administracyjnej

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto następujące rozumienie pojęcia kompetencji organu władzy publicznej: jest to przewidziane w prawie upoważnienie konkretnego organu do zastosowania określonej prawnej formy działania, wskazujące jednocześnie podmiotowy i przedmiotowy zakres korzystania z niej⁸⁸. Jednocześnie ograniczono się do tradycyjnego ujęcia tejże formy działania jako prawnie określonego typu konkretnej (wyodrębnionej) czynności (prawnej lub faktycznej) organu administracyjnego⁸⁹ lub innego organu władzy publicznej. Rzecz jasna rozważania odnoszące się do wspomnianego zakresu podmiotowo-przedmiotowego przekroczyłyby ramy niniejszego opracowania (mającego charakter ustrojowoprawny), dlatego koncentrują się – co do zasady – wyłącznie na wskazaniach dotyczących powyższych typów konkretnych czynności, którymi posługują się RIO i SKO celem realizacji ich ustawowo oznaczonych zadań.

2. Formy działania stosowane przez samorządowe kolegia odwoławcze i ich zaskarżalność do sądu administracyjnego

W ramach katalogu prawnych form działania SKO najistotniejsze znaczenie mają akty administracyjne przybierające postać decyzji administracyjnych i postanowień w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego lub Ordynacji podatkowej. Należy zauważyć, że oba te rodzaje aktów administracyjnych będą podejmowane przez SKO przede wszystkim jako przez organy drugiej instancji (a więc są wydawane na skutek wniesienia odwołania lub zażalenia, ewentualnie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), ale także jako organy pierwszoinstancyjne (działające np. w trybach nadzwyczajnych weryfikacji rozstrzygnięć). Zakres

⁸⁸ Por. Z. Cieślak, *Podstawowe...*, s. 85.

⁸⁹ Zob. J. Starościak, *Prawo...*, s. 230.

zaskarżalności tych czynności prawnych wyznacza art. 3 § 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁰ (dalej: p.p.s.a.), w którego świetle przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej: WSA; por. art. 13 § 1 p.p.s.a.) może być: 1) każda decyzja administracyjna wydana przez SKO w drugiej instancji (po rozpatrzeniu odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy); 2) każda decyzja administracyjna wydana przez SKO w pierwszej instancji, jeżeli strona postępowania zdecydowała o niekorzystaniu z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 p.p.s.a.); 3) każde postanowienie administracyjne SKO wydane wskutek rozpatrzenia zażalenia lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (w tym postanowienie rozstrzygające zażalenie na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o określonej treści); 4) każde postanowienie administracyjne SKO niezaskarżalne zażaleniem, które kończy postępowanie (jest nim rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 134 k.p.a. i art. 228 o.p.).

W zakresie pozostałych procedur o charakterze administracyjnym SKO posługują się następującymi konkretnymi typami prawnych form działania:

- 1) zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi lub wniosku (art. 238 § 1 i art. 244 k.p.a.), jako czynnością materialno-techniczną, która skutkuje możliwością wniesienia skargi przewidzianej w dziale VIII k.p.a. (kolejnej lub pierwszej, w przypadku zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku – art. 246 § 1 k.p.a.), ale nie podlega skardze do sądu administracyjnego, w szczególności nie będąc czynnością określoną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁹¹;
- 2) rozstrzygnięciem sporu o właściwość, które ma charakter aktu administracyjnego (niebędącego – na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego – ani decyzją, ani postanowieniem; według zaś art. 19 § 2 o.p. – będącego „postanowieniem”), niezaskarżalnego w toku instancji i na drodze sądowoadministracyjnej⁹²;

⁹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.

⁹¹ Zob. np. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1038–1039 oraz postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2017 r., I OSK 2490/17, LEX nr 2426253.

⁹² Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 170; K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 160–161; wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2006 r., I FSK 394/05, LEX nr 187495; wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r., II FSK 1968/12, LEX nr 1494001.

- 3) postanowieniami wydawanymi w postępowaniu egzekucyjnym, zarówno w drugiej instancji (wskutek rozpatrzenia zażalenia lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – art. 23 § 4 pkt 1 i art. 17 § 1b u.p.e.a.), jak i w instancji pierwszej (w szczególności postanowienie o wstrzymaniu czynności egzekucyjnych lub wstrzymaniu postępowania egzekucyjnego – art. 23 § 6 i 8 u.p.e.a.), spośród których ta pierwsza grupa postanowień podlega skardze do WSA na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.;
- 4) orzeczeniem dotyczącym aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej (art. 79 ust. 3 i art. 81 ust. 1 u.g.n.), które nie jest ani decyzją administracyjną, ani postanowieniem (art. 17 ust. 1 u.s.k.o.); nie podlega też kognicji sądów administracyjnych⁹³, lecz wskutek wniesienia tzw. sprzeciwu powyższa sprawa cywilna zostaje przeniesiona do postępowania przed sądem powszechnym (art. 80 ust. 1 u.g.n.);
- 5) postanowieniem sygnalizacyjnym prezesa SKO, różniącym się od postanowień proceduralnych w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego czy Ordynacji podatkowej⁹⁴, które może być uznane za akt administracyjny o charakterze nadzorczym⁹⁵, a przez to stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego jako akt nadzoru nad działalnością organu jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.⁹⁶

3. Formy działania stosowane przez regionalne izby obrachunkowe i ich zaskarżalność do sądu administracyjnego

W zakresie działalności nadzorczej RIO podejmują przede wszystkim czynności prawne określone w samorządowych ustawach ustrojowych „rozstrzygnięciami organu nadzoru” lub „rozstrzygnięciami nadzorczymi” (por. art. 98 ust. 1 i 5 u.s.g., art. 85 ust. 1 i 5 u.s.p., art. 86 ust. 1 i 4 u.s.w.). Są nimi takie orzeczenia RIO, które władczo ingerują w działalność organów jednostek samorządu terytorialnego

⁹³ A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 238–244 i 249–254.

⁹⁴ A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 283–284; J.P. Tarno, *Samorządowe...*, s. 14.

⁹⁵ Por. A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 284–285.

⁹⁶ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 27.

i polegają na: 1) stwierdzeniu nieważności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w całości lub w części; 2) ograniczeniu się do wskazania ich wydania z naruszeniem prawa, jeżeli naruszenie to ma charakter nieistotny; 3) zastępczym ustaleniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego⁹⁷. Wszystkie te rozstrzygnięcia nadzorcze stanowią szczególnego rodzaju akty administracyjne⁹⁸ i podlegają zaskarżeniu do WSA na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. i art. 86 ust. 1 u.s.w. Uprawnionymi do wniesienia skargi są: gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów lub województwo, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone rozstrzygnięciem nadzorczym.

Innego rodzaju aktami nadzoru są te czynności prawne RIO, wskutek których następuje: 1) wstrzymanie wykonania uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w toku postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności (art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. i art. 82 ust. 2 u.s.w.); 2) wskazanie nieprawidłowości uchwały budżetowej oraz sposobu i terminu ich usunięcia będące pierwszym etapem postępowania nadzorczego w sprawie uznania takiej uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną (art. 12 ust. 1 u.r.i.o.). Powinny one przybierać formę postanowienia administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, którego przepisy znajdują odpowiednie zastosowanie w powyższych przypadkach⁹⁹. Podstawę zaskarżenia tych aktów nadzoru do sądu administracyjnego zawiera art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.¹⁰⁰, choć należy zaznaczyć, że pogląd o dopuszczalności ich kwestionowania w tym trybie nie może być uznany za ugruntowany¹⁰¹.

W kontekście działalności kontrolnej RIO, traktowanej jako kompetencja odrębna (samodzielna) względem oddziaływania nadzorczego (a nie jako element nadzoru),

⁹⁷ T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2005, s. 80–82; W. Miemieć [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 389.

⁹⁸ Por. P. Chmielnicki, *Akty...*, s. 193 i 199.

⁹⁹ Por. P. Chmielnicki, *Akty...*, s. 174–175.

¹⁰⁰ Por. T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 82–83.

¹⁰¹ Por. uchwała NSA (7) z dnia 26 kwietnia 1999 r., FPS 5/99, ONSA 1999, nr 3, poz. 78; P. Chmielnicki, *Akty...*, s. 175–177.

należy stwierdzić, że powyższe organy posługują się formą działania w postaci czynności materialno-technicznych¹⁰². Takie czynności jak: powiadomienie kierownika jednostki kontrolowanej o zakresie i terminie rozpoczęcia kontroli (art. 7a ust. 1 u.r.i.o.), wejście na teren i do pomieszczeń jednostek kontrolowanych, przeglądanie dokumentacji (art. 8 ust. 1 u.r.i.o.), protokół kontroli (art. 9 ust. 1 u.r.i.o.), wystąpienie pokontrolne (art. 9 ust. 2 u.r.i.o.) czy uchwała kolegium RIO w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (art. 9 ust. 3 i 4 oraz art. 25b u.r.i.o.) nie są ukierunkowane na bezpośrednie wywołanie skutków prawnych i bezpośrednio takich skutków prawnych nie wywołują (nie są nastawione na bezpośrednie stworzenie nowej normy obowiązującego porządku prawnego, nie jest ona bowiem ich „treścią”). Ich konsekwencją jest jedynie obowiązek poddania się czynnościom kontrolnym oraz zawiadomienia RIO o wykonaniu wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym lub o przyczynach ich niewykonania (w szczególności zatem art. 9 ust. 3 u.r.i.o. nie obliguje do wykonania tych wniosków, co byłoby wywołaniem bezpośredniego skutku prawnego). Te cechy, jak również okoliczność, że wymienione czynności nie dotyczą – nawet pośrednio – uprawnień lub obowiązków materialnoprawnych wynikających z przepisów prawa administracyjnego, przez co nie są też czynnościami z zakresu administracji publicznej (dokonywanymi przez podmiot realizujący jej funkcje¹⁰³), przesądzają, że działania RIO w tym zakresie nie podlegają skardze do sądu administracyjnego (por. art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)¹⁰⁴.

Podobnej do powyższej kwalifikacji należy dokonać w odniesieniu do opinii wyrażanych przez RIO (por. art. 13 u.r.i.o.), które stanowią oświadczenia wiedzy (wyrażenie stanowiska w określonej sprawie, ocenę stanu faktycznego lub prawnego) o zasadniczo niewiążącym charakterze¹⁰⁵, mogące wyjątkowo i tylko pośrednio wywoływać określony skutek określony w prawie (por. art. 21 u.r.i.o.). Jednocześnie w literaturze podkreśla się, że opinie RIO nie są aktami

¹⁰² Por. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 356–357.

¹⁰³ Por. R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczak, *Kompetencja sądów administracyjnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 177.

¹⁰⁴ Por. uchwała NSA (7) z dnia 26 kwietnia 1999 r., FPS 5/99; J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 76.

(rozstrzygnięciami) nadzorczymi. Z tych oto powodów skarga na nie do WSA nie jest dopuszczalna¹⁰⁶.

Również pozostałe działania podejmowane przez RIO mieszczą się wyłącznie w ramach czynności faktycznych organów władzy publicznej. Przy czym pojawiają się wśród nich zarówno czynności materialno-techniczne (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu działu VIII kpa; udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 u.r.i.o. w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych), jak i działania społeczno-organizacyjne¹⁰⁷ (większość przywołanych powyżej przejawów tzw. działalności informacyjno-szkoleniowej, np. organizowanie szkoleń, seminariów i konferencji; wydawanie biuletynów i informatorów oraz innych publikacji). Wszystkie one są wyłączone z zakresu kontroli sądowoadministracyjnej.

4. Relacje między zakresami kompetencji samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych

W kontekście tego zagadnienia konieczne wydaje się przyjęcie pewnego uproszczenia polegającego na odniesieniu się jedynie do: 1) tych kompetencji SKO, które sytuują go w roli organu wyższego stopnia w odniesieniu do decyzji jednostek samorządu terytorialnego (jako że pozostałe jego kompetencje są konsekwencją tego zasadniczego przesądzenia); 2) tego zakresu działalności RIO, który sytuuje je jako organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów samorządu terytorialnego (pozostała działalność bowiem albo mieści się w ramach tego wyróżnienia¹⁰⁸, albo jest jedynie jego pochodną – por. art. 1 ust. 4 u.r.i.o.).

¹⁰⁵ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Opinie...*, s. 248 i 268.

¹⁰⁶ Por. P. Ciszewski, Z. Mykowska [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 557; T. Juszczyńska, *Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych* [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, red. B. Cybulski, S. Srocki, Wrocław 2003, s. 139; W. Miemiec, *Wybrane zagadnienia z problematyki kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 3, s. 13; M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Opinie...*, s. 269.

¹⁰⁷ Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 294–297.

¹⁰⁸ Por. T. Juszczyńska, *Działalność...*, s. 136.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że wyznaczone ustawowo zakresy kompetencji SKO oraz RIO są rzecz jasna rozłączne. Nie dziwi to w perspektywie jednej z reguł budowy aparatu władzy publicznej w Polsce, a mianowicie zasady rozdzielności kompetencyjnej organów tej władzy (która implikuje konieczność jasnego i precyzyjnego rozgraniczenia działań organów i odpowiedzialności za nie)¹⁰⁹. Samorządowe kolegia odwoławcze posługują się przede wszystkim formą decyzji administracyjnej lub postanowienia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego lub Ordynacji podatkowej, które są wynikiem kontroli aktów administracyjnych (decyzji administracyjnych lub postanowień) wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach objętych zróżnicowaną właściwością rzeczową tych organów. Regionalne izby obrachunkowe stosują zaś formę prawną aktu nadzoru (w tym w szczególności rozstrzygnięcia nadzorczego) odnoszącą się do skontrolowanych przez nie uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. Przy czym trzeba podkreślić, że wspomniane akty nadzoru RIO – zgodnie z art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p. i art. 88 u.s.w. – nie mogą dotyczyć działalności (uchwał i zarządzeń) organów jednostek samorządu terytorialnego w formie „decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej”. Z kolei w ramach działalności kontrolnej, rozumianej jako funkcja odrębna od nadzorczej, RIO dokonują czynności materialnotechnicznych mających za przedmiot gospodarkę finansową (w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne) podmiotów samorządu terytorialnego, który to przedmiot może obejmować także decyzje administracyjne. Niemniej jednak wynikiem stwierdzenia przez RIO nieprawidłowości w zakresie ich wydania nie może być władcze ich wyeliminowanie z obrotu prawnego (jak w przypadku SKO), a jedynie niewiążące zalecenie wdrożenia odpowiednich procedur weryfikacyjnych (np. w ramach tzw. wniosku pokontrolnego). Tym samym RIO w szczególności mogą (powinny) sygnalizować SKO potrzebę podjęcia z urzędu postępowania w sprawie wzruszenia wadliwego aktu administracyjnego organu jednostki samorządu terytorialnego, która to wadliwość wyszła na jaw przy okazji kontroli prowadzonej przez RIO.

¹⁰⁹ Zob. Z. Cieślak, *Istota...*, s. 63.

IV. Uzasadnienie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych

1. Racje prawne i praktyczne istnienia samorządowych kolegiów odwoławczych

Rozważając *ratio legis* powołania SKO, w pierwszej kolejności należy zadać sobie pytanie o to, czy ich funkcjonowanie znajduje oparcie w normach konstytucyjnych. *Prima facie* nasuwa się odpowiedź negatywna – Konstytucja RP bowiem w ogóle nie wspomina o tym organie administracji publicznej, a tym bardziej nie określa jego statusu prawnego i organizacyjnego¹¹⁰. Niemniej jednak można wskazać takie przepisy ustawy zasadniczej, w których świetle koncepcja ustanowienia SKO w obecnym kształcie ustrojowym zasługuje na aprobatę, jako rozwiązanie przyczyniające się do osiągnięcia stanu wysokiego stopnia realizacji zasad konstytucyjnych.

Konstytucja RP w art. 78 zdanie pierwsze przewiduje prawo strony do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji. Wielu autorów wyprowadza z tego zapisu zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, która znajduje dodatkowe potwierdzenie w art. 15 k.p.a. i art. 127 o.p.¹¹¹ Oczywiście obowiązuje ona w szczególności również w ramach procedur toczących się przed organami jednostek samorządu terytorialnego. Kwestią rodzącą wątpliwości w doktrynie i judykaturze jest to, czy przewidziany w art. 78 Konstytucji RP środek zaskarżenia musi zawsze mieć charakter dewolutywny (tzn. czy musi powodować przeniesienie sprawy do wyższej instancji, czy też wystarczające jest to, że doprowadzi do ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję)¹¹².

¹¹⁰ J. Zimmermann, *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 131–132.

¹¹¹ Zob. np. J. Kornecki, *Samorządowe kolegia odwoławcze w świetle przyszłości zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w Polsce*, „Causus” 2012, nr 63, s. 59; A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 39.

¹¹² Zob. B. Banaszak, *Propozycje reformy samorządowych kolegiów odwoławczych w świetle zasad i standardów Konstytucji RP* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji*

Na tym tle właściwe wydaje się przyjęcie interpretacji, że konstytucyjna zasada zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji zakłada dwukrotne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy przez dwa różne organy – pierwszej i drugiej instancji¹¹³. Wiąże się to z optymalizacyjnym charakterem norm-zasad konstytucyjnych i powiązaną z nim regułą *in dubio pro libertate*. Jeśli bowiem założymy, że środek zaskarżenia powinien być efektywny (tzn. ma stwarzać realną możliwość oceny prawidłowości pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia, w tym kontroli poprawności wykładni i zastosowania przepisów stanowiących jego podstawę)¹¹⁴, to realizację tego postulatu w wyższym stopniu zapewni dewolucyjność tego środka. Żadne rozwiązanie o charakterze prewencyjnym, jak choćby wydzielenie odrębnych podmiotowo i organizacyjnie jednostek upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych, nie zdoła zapobiec pewnej subiektywizacji, zależności i względności orzeczenia kontrolnego w stosunku do rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego wydanego w praktyce przez ten sam organ¹¹⁵. Innymi słowy, przyznanie organom jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji wymusza, na mocy art. 78 Konstytucji RP, istnienie odrębnego od nich organu drugiej instancji, który rozpatrywałby środki zaskarżenia od tych rozstrzygnięć.

Powyzsza implikacja nie skutkuje bezpośrednio potrzebą przypisania kompetencji organu wyższej instancji SKO. Jest ona determinowana dopiero uwzględnieniem kolejnych regulacji konstytucyjnych, a mianowicie zasady decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego¹¹⁶. W szczególności wymuszają one istnienie odrębnego i niezależnego od administracji rządowej organu

publicznej, red. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2016, s. 7–8 i cytowane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 9, komentarz do art. 78.

¹¹³ B. Banaszak, *Propozycje...*, s. 7–8; A. Korzeniowska, *Postępowanie...*, s. 39; J. Zimmermann, *Jurysdykcyjna...*, s. 134–135; wyrok TK z dnia 15 maja 2000 r., SK 29/99, OTK 2000, nr 4, poz. 110; odmiennie: Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 308–313; M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 287–292; wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 113.

¹¹⁴ Por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, s. 8, komentarz do art. 78.

¹¹⁵ Zob. J. Kornecki, *Samorządowe...*, s. 59.

¹¹⁶ Por. I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 192; A. Skibiński, *Regionalne...*, s. 157–158.

administracji publicznej, który jest odpowiedzialny za kontrolę instancyjną decyzji samorządowych. Warunki te spełniają SKO, które z pewnością w wymiarze realizacji kompetencji nie podlegają organom rządowym (por. reguła niezawisłości członków SKO w zakresie orzekania), a ich orzeczenia są poddane wyłącznie kontroli sądów administracyjnych¹¹⁷. Tym samym SKO gwarantują poszanowanie zwłaszcza tego aspektu zasady samodzielności samorządu terytorialnego, który sprowadza się do niezależnego od administracji rządowej realizowania określonych zadań (samodzielność w płaszczyźnie zadaniowej).

Podsumowując, za istnieniem niezależnego orzeczniczo i fachowego organu, jakim są SKO, przemawia konieczność zapewnienia samodzielności i niezależności poszczególnych stopni samorządu terytorialnego, w szczególności od administracji rządowej, przy zachowaniu wymogu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego¹¹⁸.

O zasadności funkcjonowania SKO przemawiają także dane dotyczące liczby spraw, które rozpatrują i rozstrzygają te organy¹¹⁹, oraz skala skarg wnoszonych od ich decyzji i postanowień do WSA (wskazująca poniekąd na stopień akceptacji stron względem adresowanych do nich rozstrzygnięć). Dane w tym zakresie odnoszące się do najbardziej obciążonych SKO w 2017 r. prezentują się następująco¹²⁰ (pozycja 1 – liczba załatwionych spraw administracyjnych; pozycja 2 – liczba załatwionych spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych; pozycja 3 – wskaźnik zaskarżalności decyzji i postanowień danego SKO do sądu administracyjnego):

- Białystok – 1) 4245; 2) 370; 3) 9,28%;
- Gdańsk – 1) 5688; 2) 1334; 3) 18,78%;
- Katowice – 1) 13 663; 2) 777; 3) 13,52%;
- Kielce – 1) 4462; 2) 330; 3) 13,5%;

¹¹⁷ B. Banaszak, *Propozycje...*, s. 10.

¹¹⁸ M. Kotulski, *Samorządowe...*, s. 43.

¹¹⁹ P. Sadowski, *Działalność orzecznicza samorządowych kolegiów odwoławczych a dwuinstancyjne postępowanie sądowo-administracyjne. Rozważania nad racją bytu samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5, s. 80.

¹²⁰ Na podstawie opublikowanych w BIP Informacji rocznych o działalności poszczególnych SKO w 2017 r.

- Kraków – 1) 8076; 2) 2283; 3) 22%;
- Lublin – 1) 4919; 2) 392; 3) 21,38%;
- Łódź – 1) 5852; 2) 581; 3) 15,7%;
- Poznań – 1) 6259; 2) 1125; 3) 16%;
- Szczecin – 1) 4545; 2) 573; 3) 12,39%;
- Warszawa – 1) 15 725; 2) 7685; 3) 11,6%;
- Wrocław – 1) 4889; 2) 511; 3) 15,72%.

2. Problem dopuszczalności zmian w odniesieniu do rozdzielenia kompetencji między samorządowe kolegia odwoławcze oraz organy władzy sądowniczej

W zakresie zagadnienia możliwych przekształceń odnoszących się do podziału kompetencji między SKO i sądy administracyjne lub powszechne należy odnieść się przede wszystkim do tych kompetencji wskazanego organu administracji publicznej, które sytuują go w roli organu odwoławczego od decyzji jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałe kompetencje SKO realizowane w ramach procedur administracyjnych są bowiem konsekwencją tego zasadniczego przesądzenia, że powołanie tych organów jest motywowane koniecznością ustawowego wdrożenia konstytucyjnej zasady zaskarżalności decyzji pierwszej instancji.

Warto zauważyć, że w przeszłości była dyskutowana koncepcja powierzenia sądom administracyjnym funkcji organów rozpatrujących odwołania i zażalenia od decyzji i postanowień zapadających w postępowaniu administracyjnym¹²¹. Niemniej jednak zasługuje ona na odrzucenie jako niemieszcząca się w granicach dopuszczonych w Konstytucji RP. W szczególności art. 78 ustawy zasadniczej zapewnia możliwość zwrócenia się do organu drugiej instancji administracyjnej, co znajduje komplementarnie oparcie w zasadach: demokratycznego państwa prawnego oraz trójpodziału władzy¹²². Innymi słowy, konstytucyjne prawo zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji administracyjnej nie będzie gwarantowane, jeżeli

¹²¹ Zob. *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, red. D. Kijowski, Warszawa 2000, *passim*.

¹²² M. Wyrzykowski, M. Ziolkowski, *Konstytucyjny...*, s. 285.

strona może odwołać się do sądu. Na aprobatę zasługuje bowiem pogląd R. Hausera, według którego postępowanie administracyjne oraz sądowe są wobec siebie autonomiczne w tym znaczeniu, że każde z nich powinno uwzględniać prawo odwołania się do drugiej instancji – zarówno w strukturze organów administracji, jak i w strukturze sądowej. Oczywiście dopuszczalne są wyjątki od tej zasady¹²³, ale tylko pod warunkiem spełnienia rygorystycznych wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w orzecznictwie konstytucyjnym – na tle art. 78 ustawy zasadniczej – preferowany jest apelacyjny model zaskarżenia, zapewniający realną kontrolę przez merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym¹²⁴. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten jest bowiem gwarantem „prawa strony do dwukrotnego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy”¹²⁵. Również z tego powodu nie byłoby dopuszczalne przeniesienie kompetencji SKO na rzecz sądu administracyjnego, który – na mocy art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP – ma sprawować kontrolę działalności administracji publicznej. Uwzględniając dodatkowo art. 10 Konstytucji RP, trzeba zauważyć, że przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego merytorycznego załatwienia sprawy stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej¹²⁶. Rozstrzyganie przez sądy administracyjne o uprawnieniach lub obowiązkach jednostek w sprawach, w których – zgodnie z obowiązującymi przepisami – decyzje pozostawiono we właściwości organów administracji, byłoby działaniem sądu w obszarze zastrzeżonym dla władzy wykonawczej („administrowaniem” czy „prowadzeniem polityki administracyjnej”)¹²⁷.

Natomiast niejako naturalnym wnioskiem w odniesieniu do przeniesienia kompetencji SKO na organ wymiaru sprawiedliwości jest postulat rozważenia kwestii przekazania w całości na drogę postępowania cywilnego sporów dotyczących aktualizacji opłaty

¹²³ R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 148.

¹²⁴ Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42; M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny...*, s. 286.

¹²⁵ Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

¹²⁶ R. Hauser, *Konstytucyjny...*, s. 147.

¹²⁷ Por. *Dwuinstancyjne...*, s. 20–21.

rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej¹²⁸. Przemawia za tym przede wszystkim to, że mamy tutaj do czynienia ze sprawami „materialnie” cywilnymi, jak również to, iż SKO – jako organ administracji publicznej – tylko na zasadzie wyjątku został umocowany do rozstrzygania powyższych sporów na tle stosunku cywilnoprawnego. Można się zatem zastanawiać, czy względy odciążenia wymiaru sprawiedliwości oraz zapewnienia z natury szybszego niż sądowy trybu procedowania przez SKO (por. art. 35 § 3 k.p.a. w zw. z art. 79 ust. 7 u.g.n.) są dostatecznie doniosłymi argumentami przemawiającymi za przyjęciem aktualnego rozwiązania jako naruszającego regułę.

Z kolei przejęcie przez SKO kompetencji kontrolnych sądów administracyjnych byłoby w istocie ograniczeniem drogi sądowej w sprawach administracyjnych, a więc godziłoby w regułę wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Podobnie rozszerzanie katalogu „spraw cywilnych”, które miałyby podlegać kognicji SKO, nie wydaje się zasadne, już choćby ze względów sprawnościowych (zwiększanie obciążeń tych organów doprowadziłoby do pogłębienia się trudności z terminowym rozstrzygnięciem spraw administracyjnych) czy też teoretycznych („czystości” przyjmowanych konstrukcji prawnych”).

3. Racje prawne i praktyczne istnienia regionalnych izb obrachunkowych

Uzasadnienie funkcjonowania RIO powinno zmierzać przede wszystkim do wskazania motywów wprowadzenia w życie unormowania ustawowego zawartego w art. 1 ust. 1 u.r.i.o. (tj. obecności w polskiej rzeczywistości prawnej wskazanych organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów samorządu terytorialnego).

Jak wcześniej zaznaczono, RIO są organami konstytucyjnymi. Wspomina o nich art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, ustanawiając je organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Warto dodatkowo zauważyć, że konieczność powołania RIO jest ściśle związana z samą istotą samorządu terytorialnego w Polsce. Jego funkcjonowanie bowiem opiera się

¹²⁸ R. Mikosz, *Orzekanie...*, s. 82–84.

na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 w zw. z art. 16 Konstytucji RP). Zakłada ona m.in. względną samodzielność i niezależność podmiotów administrujących (w tym jednostek samorządu terytorialnego) w realizacji przekazanych im przez państwo kompetencji. Wspomniana „względność” jest konsekwencją jednolitości (unitarności) państwa polskiego (art. 3 Konstytucji RP) oraz koniecznego w tych warunkach ustanowienia ram nadzoru nad zdecentralizowaną działalnością¹²⁹. Zakres przewidzianego przez prawodawcę nadzoru wyznacza mianowicie stopień samodzielności i niezależności podmiotu administrującego¹³⁰. Tym samym skutkiem przyznania jednostkom samorządu terytorialnego konstytucyjnie chronionej samodzielności (w tym w aspekcie finansowym) jest powołanie odpowiedniego organu nadzoru, który w imieniu państwa zapewnia niezbędną jednolitość funkcjonowania administracji publicznej (realizacji zdecentralizowanych zadań państwa). Innymi słowy, istnienie RIO jest przejawem i gwarantem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz dążenia do integracji (harmonizacji) działania podmiotów sprawujących władzę publiczną¹³¹. Jednocześnie należy pamiętać, że pośrednio zmierza też do zapewnienia poszanowania praw jednostki urzeczywistnianych w ramach działalności nadzorowanego samorządu terytorialnego¹³².

Ustanowienie RIO jako organów kontrolnych to w istocie konsekwencja art. 171 ust. 2 Konstytucji RP¹³³. Aspekt kontrolny kompetencji RIO wzmacnia bowiem możliwości oddziaływania nadzorczego (warunkowanego wcześniejszym podjęciem czynności weryfikacyjnych), pełniąc jednocześnie – podobnie jak nadzór – funkcję gwarantowania spójności działań administracji publicznej (oczywiście z mniejszą intensywnością, z uwagi na zasadniczo niewiążący charakter instrumentów kontrolnych).

¹²⁹ Por. M. Stec, *Prawno-ustrojowa...*, s. 42–43.

¹³⁰ Por. Z. Cieślak, *Podstawowe...*, s. 88–89.

¹³¹ Por. A. Skoczylas, W. Piątek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 171.

¹³² J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 243.

¹³³ J.M. Salachna, *Główne prawne problemy funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 6, s. 20.

O zasadności funkcjonowania RIO przemawiają także dane dotyczące liczby spraw, którymi dotąd zajęły się te organy. W latach 1993–2017 na dorobek RIO złożyło się¹³⁴:

- 2 894 215 zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych;
- 33 775 przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym 18 288 kontroli kompleksowych;
- 1 993 485 skontrolowanych sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego;
- 466 215 wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach;
- 483 570 pracowników jednostek samorządu terytorialnego uczestniczyło w 7444 szkoleniach;
- 8716 udzielonych wyjaśnień w sprawach dotyczących przepisów o finansach publicznych;
- 224 wnioski *de lege ferenda* sformułowane przez Krajową Radę RIO (por. art. 25a ust. 1 pkt 2 u.r.i.o.).

Działalność RIO jest generalnie pozytywnie oceniana i akceptowana przez jednostki samorządu terytorialnego, co wynika w szczególności z niewielkiej liczby skarg kierowanych do sądu administracyjnego na akty nadzoru oraz ogólnej prawidłowości tych aktów (por. statystyki dotyczące wyników rozpoznania skarg)¹³⁵. Zwłaszcza również odpowiednia powściągliwość i precyzja działań nadzorczych, pomocniczość i służebność w pozostałym zakresie, zaufanie do demokracji lokalnej oraz stałość i równomierność wypełniania funkcji orzeczniczych i szkoleniowych wpłynęły na uzyskanie wspomnianego zaufania władz samorządowych¹³⁶.

¹³⁴ 25 lat..., s. 2 i 29.

¹³⁵ Por. J.M. Salachna, *Orzecznictwo...*, s. 162.

¹³⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Regionalne...*, s. 22; T. Dębowska-Romanowska, *Na dwudziestolecie powstania regionalnych izb obrachunkowych...* [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 19.

4. Problem dopuszczalności zmian w odniesieniu do rozdzielenia kompetencji między regionalne izby obrachunkowe oraz organy władzy sądowniczej

Trudno jest wskazać jakiegokolwiek przesłanki podjęcia dywagacji dotyczących możliwości zmodyfikowania ustalonego podziału kompetencji między RIO oraz organy władzy sądowniczej (w szczególności sądy administracyjne). Pozycja ustrojowa obu grup organów została dostatecznie precyzyjnie ustalona w Konstytucji RP – ustrojodawca wyznaczył im diametralnie różne role, które jednocześnie są ściśle związane z kształtem ustroju władz publicznych w Polsce (w tym ich podziałem na władzę: ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą oraz kontroli państwowej). Zarówno bowiem istnienie organów nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego oraz realizacja ich funkcji, jak i sądownictwa administracyjnego (czy powszechnego) odgrywającego wyznaczoną mu rolę, są istotowo związane i determinowane fundamentalnymi regułami konstytucyjnymi odnoszącymi się do organizacji administracji publicznej. W tym kontekście, bez naruszenia przepisów ustawy zasadniczej, nie jest dopuszczalne przejęcie kompetencji organu nadzoru i kontroli (tutaj: RIO) przez władzę sądowniczą i odwrotnie – przejęcie kompetencji władzy sądowniczej przez organ nadzoru i kontroli.

V. Problematyka sprawności działania samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych

1. Pojęcie sprawności działania organu władzy publicznej

Sprawność jest jedną z podstawowych cech, jakimi powinny się odznaczać działania organów władzy publicznej, na co wskazuje choćby preambuła Konstytucji RP („pragnąc [...] działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność [...] ustanawiamy Konstytucję”). Ocena wystąpienia tej cechy powinna następować przez odniesienie się do określonych kryteriów prakseologicznych. Ich katalog nie został jednak definitywnie ustalony, ale w jego ramach największe znaczenie przypisuje się skuteczności, ekonomiczności oraz korzystności działania. Ponadto można do oceny sprawności funkcjonowania instytucji stosować inne kryteria, np. racjonalność, dokładność, prostotę, ostrożność, energiczność¹³⁷, szybkość, adekwatność środków, legalność czy fachowość.

Uwzględniając istotne problemy związane z zastosowaniem powyższych trzech kryteriów podstawowych do oceny sprawności działania SKO i RIO, powodowane generalnymi trudnościami w ich odnoszeniu do administracji publicznej z uwagi na złożoność jej aktywności¹³⁸, w ramach niniejszej analizy ograniczono się do koncepcji wartości o charakterze sprawnościowym, które powinny być realizowane w ramach działalności władz publicznych¹³⁹. Tym samym sprawność działania SKO i RIO będzie podlegała ocenie z punktu widzenia przyjętych dwóch jej kryteriów, a mianowicie: szybkości (w szczególności terminowości) załatwiania „spraw” oraz prawidłowości (legalności) „rozstrzygnięć”¹⁴⁰.

¹³⁷ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 69–72.

¹³⁸ O tych trudnościach przekonująco piszą K. Klonowski i M. Smaga (*Czy administracja publiczna może być efektywna?* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2–4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 271–273).

¹³⁹ Por. Z. Cieślak, *Istota...*, s. 56–58.

¹⁴⁰ Por. Z. Cieślak, *Istota...*, s. 56.

2. Sprawność działania samorządowych kolegiów odwoławczych

Należy mieć świadomość tego, że dokonanie rzetelnej oceny szybkości postępowania SKO (rozumianej tutaj jako jego terminowość, tj. przestrzeganie określonych ustawowo terminów załatwiania spraw) oraz prawidłowości podejmowanych rozstrzygnięć wymagałoby rozbudowanych i czasochłonnych badań aktowych¹⁴¹. Niemniej jednak określony zasób danych dotyczących tych kwestii można uzyskać także na podstawie „Informacji o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych” (dalej: Informacja) przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) w latach 2008–2010¹⁴² oraz informacji rocznych o działalności poszczególnych SKO (publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej).

Według ustaleń kontroli NIK, która objęła działalność 25 SKO w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 20 grudnia 2010 r., „sprawność załatwiania i prawidłowość prowadzenia spraw” została oceniona pozytywnie, mimo stwierdzenia pewnych nieprawidłowości¹⁴³. Należy zaakcentować, że taką ocenę uzasadnił przede wszystkim malejący udział procentowy liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez WSA, w odniesieniu do ogólnej liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu¹⁴⁴. Udział ten w 2008 r. wyniósł średnio 2,3% (na 55 952 wydanych orzeczeń wniesiono 5878 skarg, z których sąd administracyjny uwzględnił 1473 skargi), w 2009 r. – 2% (na 60 715 wydanych orzeczeń wniesiono 6216 skarg, z których sąd administracyjny uwzględnił 1313 skarg), a w pierwszym półroczu 2010 r. – 0,5% (na 32 897 wydanych orzeczeń wniesiono 2384 skarg, z tego WSA uwzględnił 314 skarg). Bez wątpienia świadczy to o wysokim poziomie merytorycznym rozstrzygnięć wydawanych przez SKO, mimo stale zwiększającego się wpływu spraw do załatwienia¹⁴⁵.

¹⁴¹ Por. D.R. Kijowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze po 25 latach*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 54.

¹⁴² Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej, *Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, Warszawa marzec 2011, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/10/003/> (dostęp: dnia 7 sierpnia 2018 r.).

¹⁴³ Informacja, s. 7–8.

¹⁴⁴ Informacja, s. 8.

¹⁴⁵ Informacja, s. 26.

Natomiast stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały głównie na wydawaniu orzeczeń z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a. i art. 139 § 3 o.p. (w 26,3% badanej próby spraw)¹⁴⁶. Spośród 1085 poddanych badaniom bezpośrednim spraw administracyjnych, w tym podatkowych, 266 (25%) orzeczeń wydano z przekroczeniem ustawowych terminów. Spośród 392 spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, 123 orzeczenia (31,4%) wydano z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a. w zw. z art. 79 ust. 7 u.g.n.¹⁴⁷ Najdłuższy czas załatwiania spraw dotyczył sześciu SKO (w: Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Opolu, Poznaniu i Warszawie) i wynosił dla nich średnio: 4,3 miesiąca w 2008 r. (od 3,3 miesiąca w SKO w Łodzi do 6,2 miesiąca w SKO w Warszawie); 5,3 miesiąca w 2009 r. (od 3 miesięcy w SKO w Krakowie do 7,9 miesiąca w SKO w Warszawie); 5,6 miesiąca w pierwszym półroczu 2010 r. (od 2,4 miesiąca w SKO w Krakowie do 7,8 miesiąca w Poznaniu). Dla pozostałych 19 objętych kontrolą SKO średni czas załatwienia sprawy wynosił 1,3 miesiąca w 2008 r.; 1,4 miesiąca w 2009 r. oraz jeden miesiąc w pierwszym półroczu 2010 r.¹⁴⁸ Jako przyczynę długotrwałego prowadzenia postępowań administracyjnych wskazywano przede wszystkim wysoki stopień złożoności rozpatrywanych spraw lub zawłość stanu faktycznego. W ocenie NIK zaś jedną z przyczyn opóźnień w załatwianiu spraw było także późne, w stosunku do daty wpływu sprawy, wyznaczenie sprawozdawcy oraz występowanie do właściwych organów dokonujących aktualizacji opłaty o przekazanie akt¹⁴⁹.

Próbując odnieść się do nowszych danych dotyczących szybkości działania SKO i prawidłowości ich rozstrzygnięć, wzięto pod rozwagę informacje o działalności w 2017 r. 11 SKO, które odznaczyły się największą liczbą załatwionych spraw. Uwzględniając zakres zamieszczonych w nich danych, istotne znaczenie z punktu widzenia oceny sprawnościowej należy przypisać informacjom związanym z: 1) relacją liczby spraw wpływających do SKO do liczby spraw załatwionych;

¹⁴⁶ Informacja, s. 8.

¹⁴⁷ Informacja, s. 10.

¹⁴⁸ Informacja, s. 32. Z kolei według danych przedstawionych przez K. Króla i K. Gawrońskiego, w latach 2012–2015 czas oczekiwania na załatwienie sprawy przez SKO wynosił średnio 2,4 miesiąca, tj. około 73 dni (*Analiza działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w Polsce w latach 2012–2015*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 2, s. 226).

¹⁴⁹ Informacja, s. 24.

2) relacją liczby spraw pozostałych do załatwienia przez SKO z poprzedniego okresu do liczby spraw, które pozostały do załatwienia na następny okres; 3) relacją liczby uwzględnionych skarg na bezczynność SKO do ogólnej liczby rozpoznanych skarg tego typu przez WSA; 4) relacją liczby uwzględnionych skarg na decyzje i postanowienia SKO do ogólnej liczby rozpoznanych skarg tego typu przez WSA¹⁵⁰.

Oдноśne dane kształtują się następująco:

- SKO w Białymstoku: 1) wpłynęło 4383 sprawy, załatwiono 4615; 2) z poprzedniego okresu pozostały 694 sprawy, na kolejny okres pozostało 462; 3) WSA uwzględnił 3 skargi na bezczynność SKO na 6 rozpoznanych; 4) WSA uwzględnił 78 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 323 rozpoznane;
- SKO w Gdańsku: 1) wpłynęło 5412 spraw, załatwiono 7022; 2) z poprzedniego okresu pozostało 3326 spraw, na kolejny okres pozostało 1716; 3) WSA uwzględnił 4 skargi na bezczynność SKO na 38 rozpoznanych; 4) WSA uwzględnił 150 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 670 rozpoznanych;
- SKO w Katowicach: 1) wpłynęło 14 303 sprawy, załatwiono 14 440; 2) z poprzedniego okresu pozostało 1810 spraw, na kolejny okres pozostało 1504; 3) WSA nie uwzględnił żadnej skargi na bezczynność SKO na 2 rozpoznane; 4) WSA uwzględnił 280 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 1114 rozpoznanych;
- SKO w Kielcach: 1) wpłynęło 4505 spraw, załatwiono 4792; 2) z poprzedniego okresu pozostało 916 spraw, na kolejny okres pozostało 629; 3) WSA nie uwzględnił żadnej skargi na bezczynność SKO na 1 rozpoznana; 4) WSA uwzględnił 69 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 458 rozpoznanych;
- SKO w Krakowie: 1) wpłynęło 9221 spraw, załatwiono 10 359; 2) z poprzedniego okresu pozostało 3139 spraw, na kolejny okres pozostało 2001; 3) WSA uwzględnił 1 skargę na bezczynność SKO na 10 rozpoznanych; 4) WSA uwzględnił 191 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 640 rozpoznanych;
- SKO w Lublinie: 1) wpłynęło 5395 spraw, załatwiono 5311; 2) z poprzedniego okresu pozostało 518 spraw, na kolejny okres pozostało 602; 3) WSA uwzględnił 6 skarg na bezczynność SKO na 6 rozpoznanych; 4) WSA uwzględnił 139 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 634 rozpoznanych;

¹⁵⁰ Por. D.R. Kijowski, *Samorządowe...*, s. 51–52.

- SKO w Łodzi: 1) wpłynęło 6508 spraw, załatwiono 6433; 2) z poprzedniego okresu pozostało 616 spraw, na kolejny okres pozostało 691; 3) WSA nie uwzględnił żadnej skargi na bezczynność SKO na 2 rozpoznane; 4) WSA uwzględnił 105 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 553 rozpoznane;
- SKO w Poznaniu: 1) wpłynęło 7368 spraw, załatwiono 7384; 2) z poprzedniego okresu pozostało 4087 spraw, na kolejny okres pozostało 3104; 3) WSA uwzględnił 4 skargi na bezczynność SKO na 24 rozpoznane; 4) WSA uwzględnił 337 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 878 rozpoznanych;
- SKO w Szczecinie: 1) wpłynęło 5192 sprawy, załatwiono 5118; 2) z poprzedniego okresu pozostało 1856 spraw, na kolejny okres pozostało 763; 3) WSA nie uwzględnił żadnej skargi na bezczynność SKO na 9 rozpoznanych; 4) WSA uwzględnił 166 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 587 rozpoznanych;
- SKO w Warszawie: 1) wpłynęło 21 534 sprawy, załatwiono 23 410; 2) z poprzedniego okresu pozostało 19 744 sprawy, na kolejny okres pozostało 17 868; 3) WSA uwzględnił 16 skarg na bezczynność SKO na 96 rozpoznanych; 4) WSA uwzględnił 312 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 1083 rozpoznane;
- SKO we Wrocławiu: 1) wpłynęło 5277 spraw, załatwiono 5400; 2) z poprzedniego okresu pozostały 543 sprawy, na kolejny okres pozostało 420; 3) WSA uwzględnił 1 skargę na bezczynność SKO na 8 rozpoznanych; 4) WSA uwzględnił 56 skarg na decyzje i postanowienia SKO na 366 rozpoznanych.

Na podstawie przedstawionych danych można sformułować kilka istotnych wniosków dotyczących funkcjonowania analizowanego organu. Samorządowe kolegia odwoławcze w każdym roku rozpatrują znaczną liczbę spraw administracyjnych i z zakresu aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, stojąc tym samym na straży praw i wolności jednostki. Jednocześnie ów znaczący dorobek orzeczniczy, często w zakresie spraw bezprecedensowych¹⁵¹, reprezentuje wysoki poziom merytoryczny i formalny, o czym świadczy niezbyt wysoki odsetek uwzględnionych przez WSA w 2017 r. skarg na decyzje i postanowienia, które zostały wydane przez 11 wyżej wskazanych SKO

¹⁵¹ Por. K. Król, K. Gawroński, *Analiza...*, s. 229.

(około 26%; przy czym jest to wskaźnik, który utrzymuje się na podobnym poziomie od lat¹⁵²).

Pewien problem stanowi kwestia szybkości i terminowości załatwiania spraw przez SKO. Co prawda nie wydają się nazbyt zatrważające dane: 1) przedstawione przez NIK (26,3% orzeczeń w latach 2008–2010 wydano z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a. i art. 139 § 3 o.p.); 2) dotyczące relacji liczby spraw wpływających do SKO do liczby spraw załatwionych w 2017 r. (spośród badanych SKO tylko w przypadku SKO w Lublinie, Łodzi i Szczecinie ten stosunek był niekorzystny); 3) wskazujące na odsetek uwzględnionych w 2017 r. przez WSA skarg na bezczynność ww. 11 SKO (około 17,3%). Niepokojąca jest jednak sytuacja większości spośród badanych SKO (w szczególności SKO w Warszawie), w których występuje znaczna liczba spraw pozostałych z 2017 r. do załatwienia w kolejnych latach. Tutaj szansa na zniwelowanie zaległości w ciągu następnego okresu (tj. 2018 r.) jest niewielka. Można jednak zauważyć, że mimo trudności związanych ze sprawnością działania SKO w aspekcie terminowości, strony stosunkowo rzadko decydują się na wniesienie skargi na bezczynność do WSA (w 2017 r. w przypadku objętych analizą SKO złożono 203 skargi, spośród których 128 dotyczyło SKO w Warszawie). Miejmy nadzieję, że jest to wyrazem zrozumienia jednostek względem znacznych obciążeń urzędników SKO, a nie braku wiary w skuteczność wskazanego środka prawnego.

3. Propozycje rozwiązań usprawniających funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych

Przedstawione dane dotyczące liczby spraw rozstrzyganych przez SKO oraz jakości orzecznictwa tych organów pozwalają stwierdzić, że kolegia okazują się być instytucjami niezbędnymi obywatelom i państwu. Stanowią bowiem realną gwarancję przestrzegania prawa przedmiotowego i realizacji praw podmiotowych jednostki¹⁵³. Co więcej, właściwość rzeczowa SKO – obejmująca m.in. sprawy z zakresu pomocy

¹⁵² Zob. <http://www.lex.pl/adres/-/adreson/krajowa-reprezentacja-samorzadowych-kolegiow-odwolawczych> (dostęp: dnia 8 sierpnia 2018 r.).

¹⁵³ D.R. Kijowski, *Samorządowe...*, s. 58.

społecznej, świadczeń rodzinnych i zaliczek alimentacyjnych, stypendiów i pomocy materialnej dla uczniów, dodatków mieszkaniowych, działalności gospodarczej, podatków i opłat lokalnych oraz innych zobowiązań podatkowych – dowodzi znaczenia ich orzecznictwa dla zaspokajania praw o wręcz podstawowym znaczeniu dla adresatów działań administracji¹⁵⁴.

Z powyższych powodów należy postulować dokonanie reform zmierzających do usprawnienia funkcjonowania SKO (zwłaszcza w aspekcie szybkości postępowania), porzucając nieracjonalne koncepcje likwidacji tych organów władzy publicznej¹⁵⁵. Pożądane zmiany mogłyby zmierzać w następujących kierunkach: 1) zwiększenia obsady kadrowej poszczególnych SKO proporcjonalnie do stanu ich obciążeń¹⁵⁶; 2) odpowiedniego dostosowania wzrostu środków z budżetu państwa przeznaczonych na działalność SKO do rosnącej corocznie liczby wpływających i rozpoznawanych spraw¹⁵⁷; 3) próby zniwelowania różnic we wskaźnikach wydajności pracy (średniej liczby spraw rozpatrzonych przez jednego członka kolegium)¹⁵⁸ za pomocą np. urealnienia instytucji odpowiedzialności dyscyplinarnej członka SKO poprzez umocowanie osoby pokrzywdzonej przewlekłością lub bezczynnością organu do złożenia „skutecznego” wniosku o pociągnięcie do takiej odpowiedzialności¹⁵⁹; 4) ograniczenia zakresu kompetencji SKO przez przekazanie sądownictwu powszechnemu rozstrzygania sporów dotyczących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej¹⁶⁰; 5) ujednoczenia statusu członków SKO przez wprowadzenie jednej tylko kategorii pracowników merytorycznych o statusie opartym na pozycji etatowego członka kolegium, z odstępstwem w postaci dopuszczenia innego wykształcenia niż prawnicze czy administracyjne¹⁶¹. Kumulatywne wdrożenie tych propozycji dałoby

¹⁵⁴ Por. M. Bąkiewicz, *Samorządowe kolegia odwoławcze. Ewolucja, stan obecny i perspektywy instytucji*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9, s. 55.

¹⁵⁵ B. Banaszak, *Propozycje...*, s. 16–17.

¹⁵⁶ B. Banaszak, *Propozycje...*, s. 17.

¹⁵⁷ A. Mikos-Sitek, *Finansowanie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, red. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2016, s. 84–85.

¹⁵⁸ Por. Informacja, s. 12, 29 i 30.

¹⁵⁹ Por. D.R. Kijowski, *Samorządowe...*, s. 57.

¹⁶⁰ R. Mikosz, *Orzekanie...*, s. 82–84.

¹⁶¹ J. Zimmermann, *Jurysdykcyjna...*, s. 143–144.

realną szansę na nadrobienie przez SKO zaległości orzeczniczych oraz zagwarantowanie jednostce rozpoznawania jej sprawy w rozsądnym terminie.

4. Sprawność działania regionalnych izb obrachunkowych

Również w odniesieniu do kwestii sprawności działania RIO można stwierdzić na wstępie, że dokonanie rzetelnej oceny szybkości postępowania (tj. przestrzegania określonych ustawowo terminów załatwiania spraw) oraz prawidłowości rozstrzygnięć tych organów wymagałoby rozbudowanych i czasochłonnych badań aktowych. Niemniej jednak pewien zasób informacji w tym zakresie zapewniają coroczne sprawozdania z działalności RIO przedkładane Sejmowi i Senatowi przez Krajową Radę RIO, na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 u.r.i.o. Przedstawione w nich dane, przy jednoczesnym przyjęciu drobnych zastrzeżeń co do rzeczywistego znaczenia przedstawionych wskaźników, dają ogólną możliwość zorientowania się w problematyce sprawności działania RIO (w rozumieniu przyjętym w ramach niniejszego opracowania). Przy czym przedstawione poniżej informacje statystyczne odnoszą się wyłącznie do sfery działalności nadzorczej RIO, co wynika przede wszystkim stąd, że pozostałe aspekty działań tych organów nie podlegają kontroli sądów administracyjnych (której wyniki w swoisty sposób „obiektywizują” kwestię spełnienia kryteriów szybkości postępowania i prawidłowości rozstrzygnięcia RIO).

Poniższe dane dotyczą działalności nadzorczej wszystkich 16 RIO w 2017 r. W tym okresie do WSA, w związku z wspomnianą działalnością, skierowanych zostało łącznie 66 skarg. Organy jednostek samorządu terytorialnego zaskarżyły 45 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów RIO, natomiast RIO zaskarżyły 19 uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, do WSA zostały skierowane 2 skargi osób fizycznych na pisma RIO¹⁶². Te dane należy umieścić oczywiście na tle skali działalności nadzorczej RIO w 2017 r. W wyniku badania nadzorczego 172 227 uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, kolegia RIO uznały

¹⁶² *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2018, s. 33; http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2017/sprawozdanie_z_2017_r_www.pdf (dostęp: dnia 10 września 2018 r.).

168 791 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 98% ogółu uchwał i zarządzeń. W 3436 (2% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z czego: w 1180 uchwałach i zarządzeniach (0,7% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa; 1236 uchwał i zarządzeń (0,7%) uznano za nieważne, z czego 636 nieważne w części i 600 nieważne w całości; w stosunku do 936 uchwał i zarządzeń (0,5%) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego; w stosunku do 84 uchwał i zarządzeń (0,05%) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności¹⁶³.

Wojewódzkie sądy administracyjne w roku sprawozdawczym 2017 wydały 49 orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na uchwały kolegiów RIO, w tym do 11 zaskarżonych w latach poprzednich. Spośród wydanych orzeczeń 1 dotyczyło skargi przekazanej WSA do ponownego rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wojewódzkie sądy administracyjne w wydanych w 2017 r. orzeczeniach oddaliły 36 skarg wniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym 9 wniesionych przed 2017 r.¹⁶⁴ Umorzenie przez sądy administracyjne postępowania nastąpiło w odniesieniu do 1 skargi jednostki samorządu terytorialnego w związku z jej uwzględnieniem w całości przez RIO. Przyczyną odrzucenia przez WSA 1 skargi jednostki samorządu terytorialnego było uchybienie terminu do jej wniesienia. Ponadto WSA odrzuciły 2 skargi na pisma RIO (z uwagi na ich niedopuszczalność)¹⁶⁵.

Regionalne izby obrachunkowe w 2017 r. zaskarżyły do WSA 19 uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, z czego w roku sprawozdawczym sądy rozpatrzyły 18 skarg. Ponadto, sądy rozpatrzyły 7 skarg RIO wniesionych w latach poprzednich. W odniesieniu do 16 uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego WSA orzekły, że zostały wydane z naruszeniem prawa (w tym w przypadku 15 z istotnym naruszeniem prawa). W 4 przypadkach sądy stwierdziły nieważność zaskarżonych uchwał (w tym 2 w części), natomiast w przypadku

¹⁶³ *Sprawozdanie...*, s. 28.

¹⁶⁴ *Sprawozdanie...*, s. 34.

¹⁶⁵ *Sprawozdanie...*, s. 43.

11 uchwał i zarządzeń, z uwagi na upływ roku od dnia ich podjęcia, sądy ograniczyły się do stwierdzenia, że zostały wydane z naruszeniem prawa¹⁶⁶.

Podsumowując przedstawione dane, w kontekście prawidłowości działań nadzorczych RIO, warto zwrócić uwagę na: 1) znikomy odsetek skarg (1,8%) wnoszonych do WSA przez jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze RIO (w 2017 r. – tylko 45 skarg w relacji do 2500 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających różny stopień naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organu samorządowego, w tym do 1236 rozstrzygnięć uznających nieważność uchwały lub zarządzenia); 2) znaczny odsetek orzeczeń WSA (71%) oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione na rozstrzygnięcia nadzorcze RIO (w 2017 r. – na 38 orzeczeń WSA wydanych w stosunku do skarg złożonych w 2017 r., w 27 przypadkach sądy oddaliły skargę). Należy jednocześnie zaznaczyć, że wnioski odnoszące się do przedstawionego okresu sprawozdawczego nie różnią się znacząco od tych, które dotyczą poprzednich okresów działalności nadzorczej RIO. I tak łączna liczba zaskarżonych przez jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych w latach 1993–2011 wynosiła 895, co stanowiło 4,2% liczby wydanych w tym okresie rozstrzygnięć nadzorczych (21 276). Ze wskazanej liczby tylko w przypadku 220 (tj. 24,6%) skierowanych skarg sądy administracyjne wydały orzeczenia o uchyleniu rozstrzygnięć nadzorczych RIO¹⁶⁷.

Z kolei informacje odnoszące się do aspektu szybkości (terminowości) załatwiania spraw przez RIO *prima facie* są skąpe. Wyraźnie dotyczy tego jedynie wskaźnik liczby skarg wniesionych w danym roku do WSA przez RIO na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82c ust. 1 u.s.w. (zgodnie z tymi przepisami, po upływie 30 dni od doręczenia uchwały lub zarządzenia przez wójta, starostę lub marszałka województwa, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności tych aktów organu jednostki samorządu terytorialnego; w tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego). Tym samym skoro w 2017 r. RIO zaskarżyły do WSA tylko

¹⁶⁶ *Sprawozdanie...*, s. 44.

¹⁶⁷ M. Barczyński, T. Dobek, A. Wolny, *Regionalne izby obrachunkowe w statystyce* [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 332.

19 uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, to należy wnioskować, że terminowość załatwiania spraw nadzorczych przez RIO zasługuje na wysoką ocenę. W tym kontekście warto też pamiętać, iż art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w. przewidują możliwość RIO stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego w ciągu 30 dni od dnia ich doręczenia, który to termin ma charakter „materialnoprawny” i przedawniający, gdyż z jego upływem następuje wygaśnięcie kompetencji organu nadzoru¹⁶⁸. W związku z tym istnieje domniemanie, w którego świetle RIO podjęły wszystkie rozstrzygnięcia nadzorcze w powyższych granicach czasowych (o ile sąd administracyjny nie stwierdził czego innego), a zatem ich działanie było terminowe.

5. Propozycje rozwiązań usprawniających funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych

W związku z generalnie pozytywną oceną funkcjonowania RIO w ramach realizowanych przez nie zadań (zwłaszcza w aspekcie sprawnościowym) warto dążyć do dalszego wzmocnienia ich pozycji. Należałoby zatem w szczególności rozważyć możliwość przyznania RIO prawa wystąpienia z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), rozwiązanie zarządu powiatu lub zarządu województwa, w przypadku rażącego naruszenia reguł prawnych gospodarki finansowej przez te organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w.)¹⁶⁹. Aktualne zróżnicowanie pozycji prawnej RIO oraz wojewody (korzystającego z prawa złożenia takiego wniosku, w sytuacji powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw) wydaje się nieuzasadnione, tym bardziej że naruszenia porządku prawnego można dopuścić się także poprzez załamanie zasad gospodarki

¹⁶⁸ P. Chmielnicki [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2006, s. 644; P. Chmielnicki [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 488; P. Chmielnicki [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 398.

¹⁶⁹ Por. A. Borodo, *Z problematyki prawnej środków nadzorczych stosowanych przez regionalne izby obrachunkowe* [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 243.

finansowej określonych w przepisach. Przy tym RIO są ustrojowo predestynowane do wykrywania tego typu „powtarzających się” naruszeń.

W kontekście ukształtowania RIO jako organów nadzoru warto przypomnieć fundamentalną regułę, zgodnie z którą ingerencja nadzorcza może być realizowana wyłącznie przez ustawowo określone podmioty, w ustawowo określonych sytuacjach i w ustawowo określony sposób. Innymi słowy, ustawa musi rozstrzygać następujące kwestie: kto sprawuje nadzór, co ma być objęte nadzorem, jaki środek nadzoru może być zastosowany, kiedy należy prowadzić postępowanie nadzorcze¹⁷⁰. Jednocześnie wymóg ustawowej formy regulacji nadzorczej należy odczytywać nie tylko w kategoriach formalnego umiejscowienia przepisu w akcie o randze co najmniej ustawy, lecz także odpowiedniej „jakości” (poprawności, precyzji, dookreśloności, jasności) tego unormowania. Tymczasem określenie przedmiotu ingerencji nadzorczej RIO w przepisach ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (działalność w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 w powiązaniu z katalogiem spraw zawartym w tym przepisie) rodzi szereg wątpliwości interpretacyjnych dotyczących podziału kompetencji między RIO oraz drugi organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego – wojewodę¹⁷¹. Z tego powodu pożądane byłoby usunięcie tych rozbieżności przez doprecyzowanie odnośnego unormowania (w szczególności stworzenie definicji legalnej „spraw finansowych”¹⁷²).

¹⁷⁰ W. Miemiec, *Wybrane...*, s. 6.

¹⁷¹ Por. J. Dytko, *Kompetencje wojewody a kompetencje regionalnej izby obrachunkowej w nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 7–8, s. 9–10; L. Etel, *Czy uchwały rad gmin w sprawie renty planistycznej i opłaty adiacenckiej są w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych?*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 3, s. 34; E. Feret, *Samorządowe...*, s. 55–56; A. Talik, J. Uksik, *Regionalna izba obrachunkowa a wojewoda – dylematy właściwości rzeczowej*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 1–2, s. 116–118.

¹⁷² J. Dytko, *Kompetencje...*, s. 9–10.

VI. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza może być podstawą konstatacji o utrwalonej pozycji SKO i RIO w systemie nadzoru i kontroli nad administracją publiczną w Polsce, determinowanej w szczególności unormowaniami Konstytucji RP i dotychczasowym dorobkiem orzecznictwem. Co więcej, rola tych organów jest niezwykle istotna w kontekście konieczności urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to przede wszystkim ze specyficznego statusu prawnego SKO i RIO, jako organów odrębnych i niezależnych od administracji rządowej. Jednocześnie ich działalność nie została wyjęta spod kontroli niezawisłych sądów (przede wszystkim administracyjnych). Dodatkowo warto podkreślić pozytywną ocenę, na jaką zasługuje funkcjonowanie SKO i RIO w kontekście sprawności działania. Być może aspekt szybkości (terminowości) postępowania nie napawa nadmiernym optymizmem (zwłaszcza w odniesieniu do SKO), jednakże pod względem prawidłowości rozstrzygnięć obie grupy omawianych organów powinny być doceniane.