

Wyrok z dnia 6 lipca 2001 r.

III RN 114/00

1. Uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o możliwości zaskarżenia podpisuje prezes izby lub jego zastępca, jeżeli przewodniczył obradom kolegium (art. 107 § 1 KPA w związku z art. 91 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm. i § 4 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania, Dz.U. Nr 3, poz. 34).

2. Rada gminy może ustanowić diety i zwrot kosztów podróży dla radnych desygnowanych do komisji przetargowej (art. 24 i art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 lipca 2001 r. sprawy ze skargi Rady Gminy T. na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. z dnia 8 lipca 1999 r. [...] w przedmiocie rozstrzygnięcia nadzorczego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 25 października 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Katowicach do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w sprawie ze skargi Gminy T. na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. z dnia 8 lipca 1999 r. w przedmiocie rozstrzygnięcia nadzorczego, wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego

Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 25 października 1999 r. [...]. Zaskarżonym wyrokiem oddalono skargę Gminy T. na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. z dnia 8 lipca 1999 r., stwierdzającą nieważność uchwały Rady tej Gminy z dnia 24 czerwca 1999 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych desygnowanych do pracy w komisjach przetargowych. W tej uchwale Rada Gminy T. desygnowała do prac w komisjach przetargowych wszystkich członków Rady, upoważniła Zarząd Gminy do każdorazowego powoływania spośród tych radnych 50% składu komisji przetargowych oraz ustaliła za udział radnego w pracach komisji jednorazową zryczałtowaną rekompensatę za utracone zarobki, a także zwrot kosztów podróży służbowych. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło nieważność tej uchwały z powodu powołania komisji przetargowej przez Radę Gminy, co stanowi naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), oraz ze względu na ustalenie diet dla członków komisji z naruszeniem art. 25 ust. 4 tejże ustawy. Kolegium powołało się także na art. 21 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego rada gminy może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. Kolegium zwróciło uwagę, iż skoro w zakwestionowanej uchwale Rada postanowiła o 50% składu komisji przetargowych, to tym samym komisje te podporządkowała sobie. Desygnowanie przez Radę Gminy było bowiem równoznaczne z powołaniem przez nią każdorazowo 50% składu komisji przetargowej spośród radnych i stanowiło w związku z tym naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Gmina T. zarzuciła Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej błędną wykładnię art. 2, art. 25 ust. 4 oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Podniosła także, iż Kolegium stwierdzając nieważność całej uchwały Rady Gminy, w tym także w zakresie dotyczącym składu komisji przetargowej, wykroczyło poza swoje kompetencje wynikające z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428 ze zm.) oraz z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym.

Oddalając skargę Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na wynikające z art. 169 ust. 1 Konstytucji rozgraniczenie kompetencji organów stanowiących i wykonawczych gminy, co zostało szczegółowo uregulowane w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wynika z nich, że organem upoważnionym do tworzenia komisji

przetargowych i powoływania jej członków jest zarząd gminy. Rada gminy nie jest zatem uprawniona do kształtowania składu tych komisji ani do upoważniania zarządu do każdorazowego powoływania spośród jej członków 50% składu komisji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego upoważnienie rady gminy do ustalania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym) należy rozpatrywać w związku z prawami i obowiązkami radnego wynikającymi z jego udziału w pracach rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego. Nie daje ono zatem uprawnień radzie gminy do ustalania prawa do tych świadczeń radnym za udział w powoływanych przez zarząd gminy komisjach przetargowych. Budzi zastrzeżenia Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej kwestionujący prawo rady gminy do desygnowania radnych do pracy w komisjach przetargowych, powoływanych w trybie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.). Uchwała Rady Gminy T. w tym zakresie ma podstawę w art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Sąd ten uznał jednak, że skoro tytuł tej uchwały stanowił, iż dotyczy ona ustalenia wysokości diet dla radnych desygnowanych do pracy w komisjach przetargowych, to zasadne było jej zakwestionowanie w całości przez organ nadzoru. Odnosząc się do podniesionego przez Gminę zarzutu braku kompetencji Regionalnej Izby Obrachunkowej do badania zgodności z prawem jej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skoro dotyczyła ona dokonywania wydatków, to na mocy art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Izba była właściwa do zbadania jej legalności.

W rewizji nadzwyczajnej Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzucił temu wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach rażące naruszenie: 1. art. 91 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), wobec przejścia do porządku nad faktem, iż rozstrzygnięcie nadzorcze Regionalnej Izby Obrachunkowej (Kolegium tej Izby) jako swoisty akt administracyjny powinno zawierać zasadniczo elementy takie, jak decyzja administracyjna, a w szczególności, że powinno być odpowiednio podpisane, co oznacza, przy braku przepisu szczególnego, że pod treścią owego aktu powinny być podpisy wszystkich tych członków kolegium, którzy brali udział w podjęciu danego rozstrzygnięcia nadzorczego; 2. art. 86 i art. 87 ustawy o samorządzie gminnym wobec przekroczenia prawa regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru

do wkraczania w działalność komunalną tylko w przypadkach określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w brzmieniu obowiązującym w dniu 8 lipca 1999 r.; 3. art. 85 ust. 1 w związku z art. 24 i art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wobec braku takiego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który by uniemożliwiał radzie gminy ustalenie diet dla radnych za działalność stanowiącą wykonywanie mandatu radnego, inną niż praca w radzie gminy lub w jej organach; 4. art. 18a ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wobec ustalenia, iż rada gminy może realizować swoje uprawnienia kontrolne wobec zarządu gminy jedynie za pośrednictwem komisji rewizyjnej; 5. art. 11 KPA w związku z art. 59 ustawy o NSA w związku z odwołaniem się w uzasadnieniu do wyroku Sądu Najwyższego, który w żadnej ze swych części nie upoważniał do przedstawienia takiej argumentacji, jaka znalazła się w kwestionowanym wyroku.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w K.

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Regionalna Izba Obrachunkowa w K. wniosła o jej oddalenie. Podniosła ona w szczególności, iż w dniu wydania jej uchwały obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. Nr 3, poz. 34). Upoważnia ono w § 4 ust. 4 do podpisania uchwały kolegium przez prezesa izby lub jego zastępcę, jeżeli przewodniczył obradom.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Część zarzutów rewizji nadzwyczajnej jest uzasadniona. Nie jest trafny przedstawiony w rewizji nadzwyczajnej pogląd, według którego uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej powinni podpisać wszyscy członkowie tego kolegium biorący udział w głosowaniu. Jest on wywodzony z art. 107 § 1 KPA, mającego odpowiednie zastosowanie do rozstrzygnięcia nadzorczego kolegium regionalnej izby obrachunkowej z mocy art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Ogólnie rzecz biorąc słusznie podniesiono, że wynikający z art. 107 § 1 KPA wymóg podpisania decyzji oznacza, w odniesieniu do organu kolegialnego, konieczność podpisania uchwały przez wszystkich biorących udział w jej podjęciu. Nie ma to jednakże zasto-

sowania wówczas, gdy przepis szczególny stanowi inaczej, co zachodzi w niniejszej sprawie. Trafnie podniesiono w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r., obowiązujące od dnia 1 stycznia 1999 r., stanowi w § 4 ust. 4, iż uchwały kolegium regionalnej izby obrachunkowej podpisuje prezes izby lub jego zastępca, jeżeli przewodniczył obradom kolegium. Przepisom tego rozporządzenia nadano moc wsteczną i nie były one znane w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. (8 lipca 1999 r.). Obowiązywało jednakże wówczas poprzednie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów dotyczące tych kwestii, później uchylone ze skutkiem wstecznym przez rozporządzenie z dnia 14 stycznia 2000 r. Chodzi tu o rozporządzenie z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb i trybu postępowania (Dz.U. Nr 94, poz. 463). Podpisanie skarżonej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. przez zastępcę prezesa tej Izby było zgodne także z przepisami tego rozporządzenia. Upoważnia ono bowiem do podpisania uchwały kolegium prezesa izby, a jego zastępcę do kierowania działalnością izby w czasie nieobecności prezesa (§ 5 ust. 4 oraz § 4 pkt 2). Zasadnie natomiast zarzucono w rewizji nadzwyczajnej, iż uchwała musi być podpisana pod uzasadnieniem i pouczeniem o przysługujących środkach zaskarżenia, a nie pod sentencją uchwały (art. 107 § 1 KPA w związku z art. 91 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym). Naczelny Sąd Administracyjny powinien był zatem z urzędu rozważyć, czy to naruszenie przepisów postępowania uzasadniało uchylenie zaskarżonej uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej (art. 51 w związku z art. 24 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością gmin w zakresie spraw finansowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji, art. 86 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczej uchwała Gminy T. w części dotyczącej desygnowania radnych do komisji przetargowych nie dotyczy spraw finansowych. Uchylając tę uchwałę w całości Regionalna Izba Obrachunkowa w K. wykroczyła więc poza swoje kompetencje. Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, według którego Izba mogła w całości badać legalność uchwały Rady Gminy T. dlatego, że uchwała ta dotyczyła diet i rekompensat stanowi rażące naruszenie wskazanych w

rewizji nadzwyczajnej przepisów: art. 86 i 87 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Także uzasadniony jest zarzut dotyczący naruszenia art. 24 i art. 25 ust. 4 w związku z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że skoro komisje przetargowe są powoływane przez zarząd gminy, to rada gminy nie może przyznać diet i rekompensat radnym powołanym do tych komisji. Upoważnienie rady do przyznawania tych świadczeń należy bowiem rozpatrywać w kontekście tych praw i obowiązków radnego, które wynikają z udziału w pracy rady gminy jako organu o charakterze stanowiącym i kontrolnym. Zdaniem Sądu Najwyższego jest to zbyt wąska interpretacja art. 24 i art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Według art. 24 tej ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, natomiast art. 24 ust. 4 stanowi, że na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Powoływana przez zarząd gminy komisja przetargowa jest instytucją samorządową w rozumieniu art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Udział w jej pracach radnego desygnowanego przez radę gminy, a następnie powołanego przez zarząd w skład tej komisji jest obowiązkiem radnego, a zatem rada gminy jest uprawniona do ustalenia uchwałą przysługujących mu świadczeń określonych w art. 25 ust. 4 tej ustawy.

Zarzuty rażącego naruszenia przez Naczelny Sąd Administracyjny art. 18a ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 KPA w związku z art. 59 ustawy o NSA nie miały wpływu na rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego ponieważ nie wiązały się z istotą sprawy. Dlatego zostały pominięte w rozważaniach.

Z tych względów na podstawie art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzeczono jak w sentencji.

=====