

## ZASKARŻALNOŚĆ ROZSTRZYGNIEĆ NADZORCZYCH DOTYCZĄCYCH AKTÓW ORGANÓW JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMINY

### 1. Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu powszechny jest pogląd uznający za niedopuszczalne wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze przez inny podmiot niż gmina, powiat, województwo lub związek komunalny, których interes prawny, uprawnienie lub kompetencje zostały naruszone<sup>1</sup>. Jak się przyjmuje, nie ma przy tym znaczenia, że rozstrzygnięcie to narusza jego interes prawny lub uprawnienie<sup>2</sup>. Można jednak wskazać co najmniej jedno orzeczenie sądu administracyjnego dopuszczające wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze przez inny podmiot niż wymienione – jednostkę pomocniczą, której działalności dotyczył zakwestionowany akt nadzoru<sup>3</sup>. Biorąc pod uwagę dominujący w orzecznictwie pogląd dopuszczający sprawowanie przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową bezpośredniego nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych, należy rozważyć, czy znajdujący wyraz we wspomnianym wyroku pogląd, uznający legitymację do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze po stronie jednostki pomocniczej, jest uzasadniony na gruncie obowiązujących ustaw samorządowych.

Zagadnienie poruszone w niniejszym opracowaniu znajduje walor praktyczny, co do zasady, jedynie względem dzielnic m. st. Warszawy. W tym kontekście ma on dość istotne znaczenie, biorąc pod uwagę, że wszystkie uprawnienia podmiotu nadzorowanego, związane z dotyczącymi go aktami nadzoru, stanowią ważny czynnik przesądzający o zakresie jego samodzielności, a tym samym odgrywają istotną rolę w określeniu jego pozycji prawnej<sup>4</sup>.

---

\* Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Zob. m.in.: R. Hauser, W. Sawczyn, *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 782; M. Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, *Sądownictwo administracyjne gwarantem praw i wolności obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 399, 401; J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 10, s. 48–49; W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 52.

<sup>2</sup> M. Stahl, *Nadzór...*, *op. cit.*, s. 401.

<sup>3</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2004 r., II SA 2255/03 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: CBOSA).

<sup>4</sup> Zob. S. Gajewski, *Nadzór i kontrola nad działalnością dzielnic miasta stołecznego Warszawy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 72.

## 2. Dopuszczalność sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową

Zagadnienie dopuszczalności sprawowania bezpośredniego nadzoru nad jednostkami pomocniczymi przez wojewodów i regionalne izby obrachunkowe było dość szeroko wyjaśniane w doktrynie i orzecznictwie. Można tu wskazać dwa zasadnicze stanowiska. Pierwsze zakłada, że wyłącznie uprawnione do wykonywania uprawnień nadzorczych nad działalnością jednostek pomocniczych są organy gmin, w których je utworzono. Za stanowiskiem tym przemawiają trzy argumenty. Po pierwsze, należy zauważyć, że w ustawie gminnej wprowadzono zamknięty katalog organów gminy. Jak się podnosi, wyłącza to możliwość sprawowania nadzoru nad innymi niż wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz rada gminy podmiotami ze struktury organizacyjnej gminy<sup>5</sup>. Jak się przyjmuje, gmina prowadzi swoją działalność wyłącznie za pośrednictwem własnych organów. Po drugie, wskazuje się, że przepisy ustawowe nie konstruują trybu wykonywania nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych przez organy wymienione w rozdziale 10. u.s.g.<sup>6</sup>, nie wprowadzając nawet obowiązku przekazywania aktów tych jednostek wojewodzie czy regionalnej izbie obrachunkowej. Ma to istotne znaczenie w kontekście zasady, że ingerencja nadzorcza nie może opierać się na wykładni rozszerzającej<sup>7</sup>. Po trzecie wreszcie, należy zauważyć, iż organy nadzoru nie dysponują środkami nadzoru, odnoszącymi się bezpośrednio do aktów pochodzących od jednostek pomocniczych, a jedynie – w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego i ich związków<sup>8</sup>.

Drugi pogląd z kolei zakłada, że wojewoda i regionalna izba obrachunkowa uprawnione są do podejmowania rozstrzygnięć nadzorczych, których przedmiotem są akty organów jednostek pomocniczych. Za poglądem tym przemawia szereg argumentów znajdujących oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 86 u.s.g. wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną, a nie nad organami gminy. Również rozdział 10 u.s.g. zatytułowany jest „Nadzór nad działalnością gminną”, nie zaś – „Nadzór nad organami gminy”<sup>9</sup>. Nie budzi zaś wątpliwości, że jednostki pomocnicze wykonując zadania i kompetencje organów gminy, prowadzą działalność gminną<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Zob. P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004, s. 78.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594; dalej: u.s.g.).

<sup>7</sup> Zob. P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2010, s. 719–720.

<sup>8</sup> Zob. T. Bąkowski, M. Brzeski, *Nadzór nad działalnością prawotwórczą podmiotów samorządu terytorialnego niebędących jego organami*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011, s. 138–139.

<sup>9</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 127/08 (LEX nr 470940).

<sup>10</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 1075-1078/99 (LEX nr 42123); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2/00 (LEX nr 47646). Zob. także: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 255; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 99; M. Stahl, *Glosa do postanowienia NSA z dn. 24.11.1999, sygn. II SA 1075/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, z. 10, poz. 158, s. 521.

Po drugie, wypada zauważyć, że uznanie, iż jednostki pomocnicze wyłączone są spod nadzoru państwowego mogłoby stworzyć zachętę dla organów gmin do transferowania swoich kompetencji do jednostek pomocniczych w celu uniknięcia interwencji nadzorczej organu państwowego<sup>11</sup>. Po trzecie wreszcie, trzeba podkreślić, że celem nadzoru państwowego jest zapewnienie legalności działań administracji samorządowej. W tym sensie, trzeba by uznać, że wyłączenie kompetencji nadzorczych wojewody i regionalnej izby obrachunkowej w stosunku do jednostek pomocniczych równoznaczne jest ze stworzeniem obszaru, w którym samorząd terytorialny działałby bez koniecznej według Konstytucji gwarancji legalności, tj. właśnie nadzoru sprawowanego przez administrację rządową<sup>12</sup>. Z poglądem tym – w świetle przedstawionej argumentacji – należy się zgodzić.

### **3. Legitymacja do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, którego przedmiotem jest akt organu jednostki pomocniczej**

Przepis art. 98 ust. 1 u.s.g. stanowi wyraźnie, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Analiza literalnego brzmienia przywołanego ustępu wyraźnie wskazuje, że przedmiotem skargi mogą być nie tylko rozstrzygnięcia nadzorcze, których przedmiotem jest akt organu gminy – zarządzenie wójta lub uchwała rady – ale także innych podmiotów znajdujących się w strukturze organizacyjnej gminy i wykonujących z mocy prawa zadania i kompetencje jej organów. Jak należy sądzić, biorąc pod uwagę całokształt rozwiązań ustawy gminnej, będą to w szczególności jednostki pomocnicze gmin. W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na szczególną pozycję ustrojową tych podmiotów. Jednostki pomocnicze tworzone są fakultatywnie przez gminę (art. 5 ust. 1 u.s.g.) w drodze uchwały jej rady (art. 5 ust. 2 u.s.g.). Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy (art. 5 ust. 3 u.s.g.), natomiast organizację i zakres jej działania wskazuje rada gminy w odrębnym statucie (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Akt ten w szczególności określa organizację i zadania organów takiej jednostki (art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.) oraz zakres zadań przekazywanych jej przez gminę oraz sposób ich realizacji (art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy również ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.). Ponadto rada gminy kontroluje ich działalność (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Zakres zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła określa statut, który ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1 u.s.g.). Statut gminy określa również uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

Pozwala to przyjąć, że jednostki pomocnicze wykonują zadania i kompetencje gminy, w której zostały utworzone. Nie dysponują one własnymi zadaniami i kompetencjami,

<sup>11</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 1075/99 („Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, z. 10, poz. 158, s. 517–519).

<sup>12</sup> S. Gajewski, *Nadźór i kontrola...*, s. 75.

które nie mieściłyby się w katalogu tych przyznaných gminie. Stanowią one więc swoiste wewnętrzne jednostki organizacyjne podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. O ich bycie decyduje bowiem organ stanowiący gminy, który – jak wskazano – jest uprawniony do tworzenia i znoszenia jednostek pomocniczych, a także określania ich struktury ustrojowej w statutach tych podmiotów. Wyjątkiem są tutaj dzielnice m.st. Warszawy, które zostały utworzone z mocy ustawy (art. 5 ust. 1 u.w.<sup>13</sup>, art. 4 u.w.). Nawet jednak i w tym przypadku Rada m.st. Warszawy zachowała uprawnienie do znoszenia tych jednostek pomocniczych i tworzenia nowych dzielnic (art. 5 ust. 2 u.w.) oraz – w znacznym zakresie – do określenia ich ustroju (art. 5 ust. 4 u.w.). Można więc przyjąć, że całość zadań i kompetencji jednostek pomocniczych mieści się w zakresie władztwa publicznego, którym dysponuje gmina, zaś wszelkie kompetencje jej organów względem tych jednostek stanowią składnik przysługującego podstawowej jednostce samorządu terytorialnego władztwa organizacyjnego. To wszystko w konsekwencji pozwala uznać, że każde rozstrzygnięcie nadzorcze, mające za przedmiot akt organu takiej jednostki, stanowi ingerencję w sferę samodzielności gminy, która podlega ochronie sądowej. Oznacza to w szczególności, że z kompetencją wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej do podejmowania aktów nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy należy wiązać uprawnienie do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w art. 98 u.s.g. Z przepisu tego nie wynika jednak, jaki podmiot dysponuje legitymacją do jej wniesienia: gmina czy jednostka pomocnicza, która wydała zakwestionowany przez organ nadzoru akt.

Wydaje się jednak, że, biorąc pod uwagę, iż – jak już wskazano – rozstrzygnięcie nadzorcze kwestionujące akt organu jednostki pomocniczej stanowi ingerencję w sferę prawnie zabezpieczonej samodzielności gminy, trzeba przyjąć, że to organ gminy, a nie jednostki pomocniczej, będzie wyłącznie uprawniony do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące aktu jej organu. Kompetencję tę powinien realizować wójt (burmistrz, prezydent miasta), ponieważ z mocy art. 31 u.s.g. reprezentuje on gminę na zewnątrz, a – jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym – uprawnienie to obejmuje również prawo wnoszenia do sądu skarg w imieniu gminy<sup>14</sup>. Pogląd ten znajduje także uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, które podkreślają, że zarówno jednostki pomocnicze, jak i ich organy pozbawione są legitymacji do wnoszenia skarg i podmiotowości niezbędnej do wzięcia udziału w postępowaniu sadowo-administracyjnym. W ocenie sądów wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, jednostki pomocnicze nie należą do żadnej z grup wymienionych przez art. 25 p.p.s.a.<sup>15</sup> Nie są one bowiem ani osobami prawnymi, ani państwowymi lub samorządowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, ani też organizacjami społecznymi. Po drugie zaś, jednostki pomocnicze stanowiąc element składowy gminy, nie mogą być podmiotem praw i obowiązków w sferze materialnego prawa administracyjnego, a tym samym nie można wywieść z obowiązujących przepisów

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.; dalej: u.w.).

<sup>14</sup> Zob. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12 („Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2013, nr 2, poz. 21).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

przysługującego im interesu prawnego, którego posiadanie stanowi co do zasady niezbędny warunek wniesienia skargi do sądu administracyjnego<sup>16</sup>.

Przykładowo zatem, inaczej niż przyjął Wojewoda Mazowiecki<sup>17</sup>, skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały podjętej przez radę dzielnicy w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność kierownika jednej z samorządowych jednostek organizacyjnych, będzie przysługiwała gminie, a nie tej jednostce pomocniczej. Trzeba bowiem zauważyć, że uprawnienie do rozpatrywania skarg na wspomniane podmioty przysługuje z mocy art. 229 pkt 3 k.p.a.<sup>18</sup> radzie gminy, która – stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. – może ją transferować na organy jednostki pomocniczej. Sytuacja taka miała miejsce w opisanym przypadku, ponieważ wspomniana kompetencja została przekazana dzielnicy w jej statucie nadanym przez radę miasta<sup>19</sup>.

Powstaje jednak wątpliwość, czy w każdym przypadku wyłączona jest sytuacja, w której skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze może wnieść jednostka pomocnicza (lub jej organ), a nie gmina. Problem ten – biorąc pod uwagę przywołany na wstępie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – nabiera szczególnego znaczenia w kontekście odrębnego statusu dzielnic miasta stołecznego Warszawy jako jednostek pomocniczych. Można bowiem rozważyć, czy stołeczne dzielnice nie dysponują z mocy ustawy w określonym zakresie sferą samodzielności analogiczną do tej, posiadanej przez gminę, a co najmniej taką, która ze względu na wartości leżące u podstaw ustroju samorządu terytorialnego, mogłaby podlegać ochronie o podobnym zakresie.

W obecnym stanie prawnym, jak można sądzić, sytuacja taka zachodzi we wszystkich przypadkach, w których ustawa przewiduje odrębne od kompetencji organów m. st. Warszawy konkretne uprawnienia organów dzielnicy. Mowa tu w szczególności o dwóch sytuacjach, które odnoszą się do kompetencji organu dzielnicy, wyłączonych w istotnym stopniu z zakresu władztwa organizacyjnego gminy. Nie są one bowiem przyznawane ani samoistnie regulowane przez statut dzielnicy.

Po pierwsze, chodzi tu o podejmowane na mocy art. 8 ust. 1 u.w. uchwały dotyczące statusu radnego, jak: stwierdzenie wygaśnięcia jego mandatu czy wyrażenie zgody na rozwiązanie z nim stosunku pracy. Zgodnie z literalną treścią przywołanego przepisu do radnych dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy. W sprawach wyznaczonych zakresem tego przepisu, rada dzielnicy wykonuje w sposób wyłączny, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność z mocy ustawy kompetencje rady gminy, ale nie są to uprawnienia gminy m.st. Warszawy. Z mocy ustawy rada dzielnicy jest zatem

<sup>16</sup> Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 lutego 2010 r., IV SA/GI 597/09; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2006 r., IV SA/Wa 570/06 (CBOSA).

<sup>17</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 7 lutego 2012 r., LEX-I.4131.9.2012.9.SO <http://www.mazowieckie.pl/pl/urząd/akty-prawne/rozstrzygnięcia-nadzor/9817,Rozstrzygnięcia-Nadzorcze-Wojewody-2012-Warszawa.html>, dostęp: 25.03.2015.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 267; dalej: k.p.a.).

<sup>19</sup> Zob. § 13 ust. 4 załącznika nr 9 – Statutu dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie nadania statutów dzielnicom miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego Nr 32, poz. 453).

traktowana jak organ jednostki samorządu terytorialnego<sup>20</sup> i dlatego, wydaje się, że w tym zakresie powinny przysługiwać jej instrumenty prawne służące ochronie samodzielności, do których z pewnością zalicza się skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Pogląd ten znajduje dodatkowo oparcie w treści art. 7 u.w., który stanowi, że wybory do rad dzielnic przeprowadza się łącznie z wyborami do Rady m.st. Warszawy na zasadach przewidzianych w Kodeksie wyborczym<sup>21</sup> dla rad miast na prawach powiatu.

Po drugie, taka sama sytuacja zachodzi w odniesieniu do kompetencji rad dzielnic wyznaczonych przez art. 10 u.w., a zatem do wyboru zarządu dzielnicy oraz odwoływania jego członków. W tym przypadku również mamy do czynienia z własnym uprawnieniem rady dzielnicy, a zatem takim, które zostało jej przyznane przez ustawę, nie zaś statut dzielnicy, a jednocześnie nie mieści się w sferze kompetencji przysługujących pierwotnie organom m. st. Warszawy. Z tych względów również i w tym przypadku należałoby traktować radę dzielnicy jak organ jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że poza wymienionymi przypadkami nie istnieje możliwość wnoszenia przez stołeczne dzielnice (ich organy) skarg na dotyczące ich rozstrzygnięcia nadzorcze. W szczególności trzeba podkreślić, że konstatacja odnosi się również do uchwał lub zarządzeń podejmowanych przez organy dzielnicy w ramach przysługujących im pewnych uprawnień dotyczących organizacji wewnętrznej tych podmiotów. Mowa tu np. o kompetencji rady dzielnicy do dokonania wyboru składów osobowych jej komisji. Uprawnienie to wprawdzie przysługuje wyłącznie radzie dzielnicy, ale warto wskazać, że przyznawane jest one i regulowane w statucie tej jednostki pomocniczej, nadanym przez Radę m. st. Warszawy. Nie można więc w tym przypadku mówić o jakiegokolwiek sferze samodzielności stołecznych dzielnic, która zasługiwałaby na ochronę analogiczną do tej przysługującej gminom. Sfera ta jest bowiem wyznaczana uprawnieniami przypisanymi dzielnicy przez ustawę, których sposobu realizacji nie określa statut jednostki pomocniczej, a zatem tymi, które zostały wyraźnie wyłączone z zakresu władztwa organizacyjnego gminy.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując, warto podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, należy uznać pełną dopuszczalność podejmowania przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową aktów nadzoru, których przedmiotem są akty organów jednostek pomocniczych. Wynika to z konieczności objęcia bezpośrednim nadzorem całej działalności gminy, a nie tylko jej organów. Po drugie, nie można zaaprobować wnoszenia przez jednostki pomocnicze skarg na dotyczące ich rozstrzygnięcia nadzorcze. Skargę taką wnieść może jedynie gmina. Wyjątkiem są jednak – stanowiące wyraz pewnej samodzielności stołecznych dzielnic – uchwały podejmowane przez ich rady na podstawie art. 8 ust. 1 u.w. oraz art. 10 u.w. W tym przypadku wyłączną legitymację do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, których przedmiotem są wspomniane uchwały, będzie miała rada dzielnicy, ponieważ dotyczą one kwestii związanych bądź ze sprawami osób wchodzących w skład tego organu, bądź powoływania

<sup>20</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 września 2011 r., II SA/Wa 1783/11 (CBOSA).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

i odwoływania zarządu dzielnicy (organu wykonawczego). W takich przypadkach co do zasady wyeliminowana jest możliwość wnoszenia skargi przez organ wykonawczy, ponieważ rada realizuje tutaj pewne własne uprawnienia ustawowe, których ochrona powinna być niezależna od woli tego podmiotu<sup>22</sup>.

## **The problem of bringing an action against supervisory decisions concerning auxiliary units**

### **S u m m a r y**

The problem of bringing an action against supervisory decisions concerning auxiliary units has not been a subject of a broader discussion in the literature. It was considered foremost the opportunity of supervising them directly by the voivod and the regional chamber of auditors. Considering that such a solution is acceptable, there is still significant doubt on the entity that can appeal the supervisory decision. It seems that due to the fact that the auxiliary units are essentially internal organization units of municipalities, this entity should be a mayor. The exception in this regard are some of resolutions of the board of quarters of Warsaw. In these cases, the entity entitled to bring an action against supervisory decision will be the council of quarter.

---

<sup>22</sup> Por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12 („Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2013, nr 2, poz. 21).