

ADAM OSTAPSKI

ORCID: 0000-0002-9365-9415

Uniwersytet Wrocławski

WSTRZYMANIE WYKONANIA UCHWAŁY LUB ZARZĄDZENIA ORGANU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO JAKO AKT NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Abstrakt: Artykuł dotyczy instytucji wstrzymania wykonania przez organ nadzoru uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności odnosi się to do charakteru prawnego, skutków prawnych, które wywołuje, i możliwości zakwalifikowania tej formy działania administracji publicznej jako aktu nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji poddania jej bezpośredniej kontroli sądu administracyjnego, co jest ważne z punktu widzenia kwestii ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: decentralizacja, jednostki samorządu terytorialnego, nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, akt nadzoru, wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia

I

Materia opracowania koncentruje się na zagadnieniach dotyczących wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego przez organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na podstawie regulacji samorządowych ustaw ustrojowych. W efekcie nie dotyczy kwestii wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego przez organ, który ją podjął (z urzędu lub na wniosek skarżącego w ramach samokontroli, w związku z wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, co nie stanowi naturalnie aktu nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego) albo przez sąd administracyjny (na wniosek skarżącego). Wszelako warto tu spostrzec, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne nad działalnością administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, nie jest nadzorem (hierarchicznym albo weryfikacyjnym), ponieważ nadzór jest pojęciem właściwym do opisywania władczych oddziaływań

wewnątrz administracji publicznej (między organami administracji publicznej, w układzie organizacyjnym ukształtowanym na podstawie zasady centralizacji albo decentralizacji). W ramach nadzoru weryfikacyjnego nie występują interakcje właściwe hierarchicznemu podporządkowaniu (zależności osobowe i służbowe)¹. Nie jest rolą sądów administracyjnych uczestniczenie w sprawowaniu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Sądy administracyjne w ramach sprawowanej kontroli — na skutek dokonanej czynności zaskarżenia (nie z urzędu) — podejmują wprawdzie orzeczenia władczo wpływające na efekty działalności administracji samorządowej, ale nie mogą zastępować tego segmentu egzekutywy w obowiązku wykonywania zadań publicznych, w tym przez prawne formy działania administracji publicznej podlegające kontroli sądowoadministracyjnej. Istota działalności orzeczniczej sądów administracyjnych nie polega na administrowaniu; orzecznictwo stanowi efekt sprawowanej kontroli (sądowej), której celem jest ocena zgodności z prawem konkretnego rozstrzygnięcia administracji publicznej (albo braku jej aktywności).

II

Przedmiotem działalności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielne realizowanie zadań publicznych, sprowadzające się do tworzenia i ochrony dobra wspólnego (co do zasady poprzez podejmowanie czynności w celu sprawowania władzy publicznej, jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych).

„zadanie publiczne” cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli².

Zadania publiczne, których ustawowy obowiązek wykonywania ciąży na jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach, województwach samorządowych), wynikają z norm zadaniowych wyrażonych w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych i w przepisach prawa materialnego administracyjnego. Normy zadaniowe nie stanowią jednak wystarczającej podstawy do podejmowania konkretnych czynności przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca, by umożliwić wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, wyposaża ich organy w stosowne kompetencje (rozumiane jako zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego, sformu-

¹ Na temat pojęć określających relacje zachodzące w organizacji prawnej administracji publicznej zob. P. Lisowski, *Sposoby oddziaływania w organizacji prawnej administracji publicznej*, [w:] *idem, Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 117–158.

² Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., I OSK 1348/19, CBOSA.

łowanego przez prawo obowiązku działania³), których realizacja przybiera różną — determinowaną prawem — formę. Kompetencja jest instrumentem służącym realizacji zadania publicznego, czyli tego, co ma być osiągnięte w określonej kategorii spraw przez podmiot administracji publicznej, celem zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców danego terytorium⁴. Każde działanie administracji powinno być zatem ukierunkowane na ten cel i uwzględniać, o ile to tylko możliwe, interesy indywidualne administrowanych. Uchwała lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego jest formą realizacji przydanej takiemu organowi administracji publicznej kompetencji w znaczeniu czynnościowym, chociaż nie zawsze tak określaną w języku prawnym rezultatowo i nie zawsze utrwalanej w formie odrębnego dokumentu, nawet wówczas gdy przepis prawa umocowujący organ jednostki samorządu terytorialnego do rozstrzygnięcia określonej kwestii nie stanowi wprost o formie uzewnętrznienia przezeń woli albo gdy przesądza o tym, że określona czynność jest aktem prawa miejscowego⁵. Uchwała lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego jest rezultatem aktywności organu jednostki samorządu terytorialnego, działającego w imieniu jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała jest formą wyrażenia woli przez organ kolegialny, a zarządzenie — przez organ jednoosobowy. Zakwalifikowanie określonej uchwały lub zarządzenia jednostki samorządu terytorialnego do któregoś z rodzajów prawnych form działania administracji publicznej jest uzależnione od jej/jego treści.

Korporacja terytorialna mieszkańców określonego terytorium — jako część władzy wykonawczej — może działać wyłącznie w ramach posiadanych uprawnień, co znaczy, że obowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa (stosownie do art. 7 Konstytucji RP), dlatego właściwe organy działające bezpośrednio w imieniu państwa sprawują nadzór weryfikacyjny nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Co też ważne w tym kontekście, w polskich uwarunkowaniach ustrojowych jednostki samorządu terytorialnego działają pośrednio w imieniu państwa jako jedyne go związku publicznoprawnego suwerennej władzy publicznej. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

nie powinien być postrzegany jako ograniczenie samodzielności JST, ale jako jej gwarancja, pod warunkiem, że organy JST jako organy władzy publicznej działają zgodnie z wyrażonymi w art. 7

³ J. Boć, *Pojęcie kompetencji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 141.

⁴ W literaturze prawa administracyjnego trafnie ujęto, że „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współzycia ludzi w społecznościach”, J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo...*, s. 15.

⁵ A. Ostapski, *Rezygnacja z funkcji przewodniczącego rady gminy lub wiceprzewodniczącego rady gminy. Glosa do wyroku WSA z dnia 2 lutego 2006 r., III SA/Wr 304/05*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 2, s. 106.

Konstytucji RP zasadami legalności i praworządności, czyli na podstawie i w granicach prawa, dopiero bowiem ich naruszenie uzasadnia ingerencję nadzorczą⁶.

Nadzór ten jest „korelatem samorządu”⁷. Nadzorem weryfikacyjnym objęte są wszystkie uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na ich przedmiot (w tym rozstrzygające kwestie cywilnoprawne); także te, co do których nie istnieje ustawowy obowiązek ich przedstawiania organom nadzoru w terminach określonych w samorządowych ustawach ustrojowych. Uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego podlegające nadzorowi weryfikacyjnemu to nie tylko akty normatywne (powszechnie lub wewnętrznie obowiązujące), lecz także akty nienormatywne (procesowe, planistyczne lub indywidualne)⁸. Konstytucyjnymi organami nadzoru uprawnionymi do podejmowania aktów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego *ad meritum* są wojewoda i regionalna izba obrachunkowa (w zakresie spraw finansowych)⁹, a jedynym kryterium sprawowania nadzoru weryfikacyjnego — w świetle art. 171 ust. 1 Konstytucji RP — jest kryterium legalności¹⁰.

⁶ J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, e-podręcznik, s. 326. Zob. też Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, [w:] *Podstawy wolności zrzeszania się i oraz zasada samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło *et al.*, Rzeszów-Przemysł 2013, s. 146–147.

⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 27.

⁸ J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 358.

⁹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 171 ust. 2.

¹⁰ „Legalność”, o której mowa w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, zasadniczo rozumiana jest jako „zgodność z prawem powszechnie obowiązującym”. J. Zimmermann słusznie spostrzegł jednak, że „konkretne działanie podmiotu kontrolowanego (nadzorowanego) może być nawet zgodne z konkretną normą ustawową, może wynikać z prawidłowej interpretacji tej normy i jej stosowania, ale może być jednocześnie niezgodne z ogólnym celem, dla którego norma ta lub cała ustawa zostały wydane. Ten cel może być określony w oddzielnym przepisie ustawy, w jej preambule albo może wynikać z całości jej przepisów i należy przyjąć, że wiąże on tak samo jak konkretna norma stanowiąca podstawę prawną danego działania. Wtedy działanie niecelowe jest jednocześnie niezgodne z prawem i z tego powodu podlega weryfikacji przez organ nadzorczy”, *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 328 i 330, 275–276. Cel ten nie może mieć charakteru postulatycznego. Czynności nadzorcze nie mogą ograniczać się do oceny legalności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia wyniku wykładni literalnej przepisów prawa, które stanowiły podstawę podjęcia danej uchwały lub zarządzenia, ale i uwzględnić wyniki wykładni systemowej i celowościowej, a niekiedy i „ducha prawa”. Działanie organu administracji samorządowej powinno służyć wykonaniu ustawy, w tym celów, w jakich została uchwalona, z uwzględnieniem określonych uwarunkowań lokalnych albo regionalnych w zakresie kształtowania szczegółowych rozwiązań prawnych. Dodać jednocześnie należy, że ustawodawca nie powinien zbyt kazuistycznie i szczegółowo determinować sposobu wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, także — jeśli jest to tylko możliwe — w sferze *imperium*, umożliwiając tym samym w sposób „pełniejszy” realizację zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (powinien pozostawić większą swobodę jednostce samorządu terytorialnego w ziszczaniu przez nią tej zasady). Zakres nadzoru zaś w sprawach materialnych nie powinien prowadzić do swoistego „współwykonywania” przez administrację rządową zadania własnego przysługującego

III

Podstawy prawne do wstrzymania — przez organ nadzoru (województwo albo regionalną izbę obrachunkową) — wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego zawarte są w następujących regulacjach samorządowych ustaw ustrojowych: art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹¹, art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹² i art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa¹³. Organ nadzoru, aktem wydanym na podstawie któregoś z przepisów wskazanych w zdaniu poprzednim, może wstrzymać wykonanie uchwały lub zarządzenia nie tylko w całości, ale i w części, choć nie wynika to *expressis verbis* z tychże unormowań. Niemniej jednak uznać należy takie działanie za prawnie możliwe, ze względu na dopuszczalność stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia w całości albo w części¹⁴, która to część może dotyczyć nawet jednego słowa. Wszczęcie postępowania nadzorczego nie skutkuje — z mocy prawa — wstrzymaniem wykonania badanej/-go w takim postępowaniu uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia dokonywane jest przez organ nadzoru z urzędu (przepisy prawa nie przewidują możliwości skutecznego wystąpienia przez jakikolwiek podmiot z żądaniem wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia¹⁵). Ponadto jest dopuszczalne wyłącznie w ramach postępowania nadzorczego, którego przedmiotem jest kwestia stwierdzenia nieważności, w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego (nie jest dozwolone przy podejmowaniu innych działań przez organ nadzoru). To znaczy od chwili jego wszczęcia do dnia wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, którego podjęcie jest możliwe w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały/zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego¹⁶ (termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorcze-

jednostce samorządu terytorialnego (A. Ostapski, *Decentralizacja i recentralizacja — zadania województwa samorządowego na tle zmian przepisów prawa*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, red. J. Korczak et al., Wrocław 2018, s. 108).

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm. (dalej: u.s.g.).

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 920 (dalej: u.s.p.).

¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 (dalej: u.s.w.).

¹⁴ Art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w.

¹⁵ Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego nie może być zaniechanie podjęcia aktu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (zob. na przykład wyrok NSA z dnia 29 lipca 2004 r., OSK 606/04, CBOSA) czy określonej czynności w ramach postępowania nadzorczego.

¹⁶ Gdy właściwy organ administracji samorządowej przedłoży organowi nadzoru uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenie organu wykonawczego gminy, co do której/-go istnieje ustawowy obowiązek jej/-go przedstawiania organowi nadzoru, z uchybieniem terminu określonego w art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. albo art. 81 u.s.w., termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego liczy się od dnia faktycznego wpływu do organu nadzoru danej uchwały/zarządzenia. Uwaga ta dotyczy także uchwał zarządu powiatu i zarządzeń organu wykonawczego gminy, starosty

go jest nieprzywracalnym terminem materialnoprawnym, aczkolwiek odnoszonym do sprawy ustrojowej, którego upływ skutkuje wygaśnięciem kompetencji organu nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały/zarządzenia). Za nietrafny uznaję pogląd wyrażony w judykaturze, że „oświadczenie woli organu nadzoru zastosowania sankcji nieważności musi zostać uzewnętrznione przez doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego gminie w dniu, w którym upływa ustawowy termin kompetencji nadzorczej” (wyrok NSA z dnia 11 lipca 2008 roku, II OSK 1216/08, CBOSA), gdyż stanowisko to prowadzi do nieuzasadnionego i nieznajdującego dostatecznego umocowania w obowiązujących przepisach prawa ograniczenia terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Dodania wymaga, że kolegium regionalnej izby obrachunkowej, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia przez organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego. Wskazanie przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia zawieszają bieg trzydziestodniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. lub art. 82 ust. 1 u.s.w., na okres nie dłuższy niż 30 dni (stosownie do art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁷). Gdy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego minie, organ nadzoru może „jedynie” zaskarżyć uchwałę/zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale wówczas nie jest już władny do wstrzymania wykonania skarżonego aktu¹⁸. O ile stwierdzenie przez organ nadzoru, że dana uchwała/zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego nie narusza prawa, może nastąpić zarówno bez wszczynania postępowania nadzorczego (obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na organ nadzoru obowiązku wydania aktu potwierdzającego, że dana uchwała/zarządzenie nie jest sprzeczna/-e z prawem), jak i po jego wszczęciu, to wydanie aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić najwcześniej w chwili wszczęcia postępowania nadzorczego.

Co istotne, z dniem doręczenia organowi jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia nadzorczego o stwierdzeniu nieważności jego uchwały/zarządzenia uprzednio wydany akt o wstrzymaniu wykonania uchwały/zarządzenia, której/-go nieważność stwierdzono, traci moc (wygasa *ex lege*), gdyż stwierdzenie przez

i marszałka województwa, które nie są objęte ustawowym obowiązkiem przedłożenia organowi nadzoru w terminie określonym w art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. albo art. 81 u.s.w. „Przepis art. 91 ust. 1 zd. 2 wyraźnie mówi o terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia zarządzenia. Oznacza to, że dopóki kontrolowane zarządzenie nie zostało doręczone Wojewodzie dopóty nie rozpoczął biegu termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Udzielenia wyjaśnień organowi nadzoru nie można utożsamiać z doręczeniem mu aktu podlegającego kontroli”, wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1059/09, CBOSA.

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 2137.

¹⁸ Zob. art. 93 ust. 2 u.s.g., art. 81 ust. 2 u.s.p. i art. 82c ust. 2 u.s.w.

organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia wstrzymuje jej/go wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (po uprawomocnieniu się zaś rozstrzygnięcia nadzorczego następuje wyeliminowanie uchwały lub zarządzenia z porządku prawnego z mocą *ex tunc*). Nie zgadzam się ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku NSA z dnia 3 września 2013 roku, I OSK 968/13, CBOSA, że „stwierdzenie »wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa« należy odczytywać w ten sposób, że uchwała, której nieważność stwierdził organ nadzoru, od daty wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie wywołuje skutków prawnych”, ponieważ z regulacji samorządowych ustaw ustrojowych wprost wynika, że wstrzymanie wykonania uchwały/zarządzenia następuje z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (zakaz podejmowania działań na podstawie uchwały/zarządzenia, której/-go nieważność stwierdzono, musi być przecież jednostce samorządu terytorialnego zakomunikowany, aby ta mogła się do niego dostosować). Wygaśnięcie z mocy prawa aktu o wstrzymaniu uchwały/zarządzenia następuje też z upływem czasu określonego prawem na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego. Obowiązujące regulacje nie przewidują *expressis verbis*, aby we wskazanych tu przypadkach należało wydać akt stwierdzający wygaśnięcie aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego czy akt konstytucyjny uchylający akt wstrzymujący wykonanie uchwały lub zarządzenia. Zasadne wydaje się ewentualne wydanie aktu deklaratoryjnego o utracie mocy obowiązującej aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia z określonym dniem, gdy postępowanie nadzorcze nie kończy się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, by nie budziło wątpliwości, że akt, którego wykonanie wstrzymano, może być już wykonywany/stosowany. Za legalne należy uznać wydanie aktu uchylającego akt wstrzymujący uchwałę lub zarządzenie przed upływem terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w razie „niepotwierdzenia się” przesłanki, która uzasadniała wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia. Za słuszny uważam postulat wyrażony przez A. Szewca, by wprowadzić do porządku prawnego regulacje, na mocy których, w razie wydania przez organ nadzoru w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego aktu o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zakończenia, akt taki w wypadku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego będzie zachowywał moc do czasu doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego¹⁹. Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego jest zatem aktem temporalnym (czasowym).

Akt organu nadzoru wstrzymujący uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego wywołuje skutki prawne na przyszłość — od dnia jego

¹⁹ A. Szewc, *Komentarz do art. 82a ustawy o samorządzie województwa*, [w:] *idem, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587241239/38679/szewc-andrzej-ustawa-o-samorzadzcie-wojewodztwa-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 28.12.2020).

doręczenia organowi jednostki samorządu terytorialnego. Jego wprowadzenie do obrotu prawnego powoduje niemożność podjęcia jakiegokolwiek działania na podstawie aktu, którego wykonanie wstrzymano²⁰. W wypadku uchwał/zarządzeń będących aktami prawa miejscowego albo aktami normatywnymi wewnątrznie obowiązującymi oznacza to w istocie „zawieszenie obowiązywania aktu”, a nie dosłownie wstrzymanie ich wykonania. D. Dąbek trafnie zauważyła, że akty prawa miejscowego „nie są wykonywane (tak jak akty stosowania prawa, np. decyzje administracyjne), lecz po prostu obowiązują (co jest typowe dla aktów stanowienia prawa). Właściwsza byłaby w tym przypadku np. konstrukcja »zawieszenia obowiązywania«”²¹.

Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego jest fakultatywne (o czym świadczą użyte w samorządowych ustawach ustrojowych zwroty „może wstrzymać”) i podejmowane w ramach uznania administracyjnego (znajdującego zastosowanie w warunkach prawnoustrojowych)²². Przepisy prawa nie określają przesłanek uzasadniających wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. Chociaż takie wstrzymanie nie ma na celu załatwienia sprawy będącej przedmiotem postępowania nadzorczego, to powinno z nim korespondować — uzasadnieniem do jego zastosowania powinno być prawdopodobieństwo, że nadzorowany akt dotknięty jest wadą uzasadniającą stwierdzenie jego nieważności (organ nadzoru nie musi co prawda być w pełni przekonany co do tego, ale też nie może działać dowolnie). Taka aktywność organu nadzoru powinna być ukierunkowana na zapobieżenie wywołaniu skutków prawnych przez akt dotknięty istotnymi wadami prawnymi, którego ewentualne wykonanie może wywołać nieodwracalne albo trudne do usunięcia skutki prawne (ma w gruncie rzeczy charakter chroniący adresatów uchwały lub zarządzenia). Nie jest jej celem eliminacja sprzecznego z prawem rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego. Wstrzymanie przez organ nadzoru wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego nie jest jednoznaczne z wiążącym uznaniem, że wstrzymany akt jest wadliwy we wspomnianym znaczeniu. Podstawą do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego przez organ nadzoru nie mogą być motywy natury celowościowej czy politycznej (także w odniesieniu do czynności podjętej w celu realizacji zadania z zakresu administracji rządowej). Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego jest swoistą gwarancją skuteczności

²⁰ B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 15.

²¹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 297.

²² Co warto podkreślić, w tym przypadku zasługujący na uznaniową kwalifikację wybór dotyczy nie „tylko” tego, jak się zachować, ale zarazem czy zastosować daną formę działania administracji.

nadzoru²³, jednakowoż organ nadzoru, wstrzymując wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, powinien respektować atrybuty samodzielnego i samorządnego administrowania przez jednostkę samorządu terytorialnego²⁴. Uzasadnieniem każdego władczego działania organu nadzoru względem podmiotu zdecentralizowanego może być wyłącznie konieczność zapewnienia zgodności z prawem działań jednostki samorządu terytorialnego.

Co ważne, dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania podjętej uchwały/wydanego zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, która/-e nadaje się do wykonania, to znaczy nie tylko takiej/-go, która/-y wymaga podjęcia określonych czynności wykonawczych (na przykład uchwały rady gminy w sprawie obniżenia/podwyższenia wysokości wskaźników procentowych determinujących wysokość dodatku mieszkaniowego czy zarządzenia starosty w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej w domu pomocy społecznej o zasięgu powiatowym), ale także tych, które kształtują sytuację prawną (stosunki społeczne) bez konieczności podjęcia takich czynności (na przykład uchwała rady gminy o nadaniu nazwy ulicy). Uchwała/zarządzenie jest wykonalna/-e z dniem jej/-go wejścia w życie. Nie można wstrzymać wykonania już wykonanej/-go (na przykład uchwała o zmianie porządku obrad rady powiatu) albo uchylonej/-go uchwały/zarządzenia. Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego nie może dotyczyć uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego (innych ograniczeń, z punktu widzenia przedmiotu uchwały lub zarządzenia, samorządowe ustawy ustrojowe nie przewidują).

Akt wstrzymujący wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego jest wydawany w ramach procedury, w której odpowiednio stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego²⁵ (na mocy art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p. i art. 82 ust. 6 u.s.w.). Ustawodawca nie określił wprost formy, w jakiej następuje wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. W literaturze prawniczej prezentowane jest stanowisko, że wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego następuje w formie postanowienia (na mocy odpowiedniego zastosowania przepisów k.p.a.). Kwestia ta nastrocza jednak wątpliwości, jako że niektóre postanowienia wstrzymujące wykonanie decyzji lub postanowienia podlegają zaskarżeniu na drodze administracyjnej, przez wniesienie zażalenia (zob. zwłaszcza art. 159 k.p.a.). Akt zaś wstrzymujący wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego nie jest kontrolowany instancyjnie, gdyż samorządowe ustawy

²³ Z. Kmiecniak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 92.

²⁴ Zob. w tym kontekście J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 363.

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm. (dalej: k.p.a.).

ustrojowe nie przewidują wprost takiej możliwości²⁶ (zauważyć trzeba, że także postępowanie nadzorcze jest jednoinstancyjne). Poza tym kwestia wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego nie jest „tylko” kwestią procesową wynikającą w toku postępowania nadzorczego (uwzględniając charakter prawny aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia — zob. w tym zakresie uwagi poczynione dalej). Co warte jednocześnie zaznaczenia, nie forma, w jakiej następuje wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego (jej nazwa), decyduje o istocie (charakterze prawnym) takiego aktu (forma ma w analizowanym przypadku marginalne znaczenie). Nadanie aktowi wstrzymującemu wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego postaci postanowienia czy nienazwanego w ten sposób pisma jest irrelewantne dla oceny jego legalności.

Samorządowe ustawy ustrojowe nie określają również elementów, w tym konstytutywnych, aktu o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej, mając na względzie, że przepisy k.p.a. znajdują odpowiednie zastosowanie w procedurze nadzorczej, wskazać należy, że akt o takim przedmiocie powinien zawierać: oznaczenie organu nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego, datę wydania (gdy organem wstrzymującym wykonanie uchwały/zarządzenia jest wojewoda — datę złożenia podpisu, a gdy kolegium regionalnej izby obrachunkowej — datę podjęcia uchwały przez ten organ regionalnej izby obrachunkowej), adresata, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego²⁷ oraz podpis (gdy właściwym organem nadzoru jest wojewoda, akt wstrzymujący wykonanie uchwały lub zarządzenia może być wydany w imieniu wojewody także przez upoważnionego — na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁸ — pracownika urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionego w urzędzie obsługującym inny organ rządowej administracji zespolonej w województwie; uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej będącą aktem nadzorczym podpisuje osoba przewodnicząca posiedzeniu kolegium, na którym ją podjęto — stosownie do art. 18a ust. 4, w związku z art. 18a ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Organ nadzoru w treści uzasadnienia aktu o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia powinien wskazać okoliczności świadczące o prawdopodobieństwie wadliwości danej/-go uchwały lub zarządzenia.

²⁶ Inaczej w tej kwestii A. Szewc, który stwierdził, że na postanowienie o wstrzymaniu uchwały organu województwa samorządowego przysługuje zażalenie; A. Szewc, *Komentarz do art. 82 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] *idem, Ustawa...*

²⁷ Zważywszy na ustalenia poczynione w następnym punkcie opracowania.

²⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania nadzorczego daje także możliwość sprostowania oczywistej omyłki w akcie wstrzymującym wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego czy jego uzupełniania co do prawa wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Akt wstrzymujący wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, co do której istnieje obowiązek jej/-go publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie podlega ogłoszeniu w tym publikatorze. Dodać jednocześnie trzeba, że wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia podlegającej/-go publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie oznacza, że nie ma obowiązku jej/-go publikacji, gdyż kompetencje nadzorcze i promulgacyjne są rozdzielne (wynik realizacji pierwszych z nich nie ma wpływu na powinność wykonania drugich).

IV

W świetle regulacji samorządowych ustaw ustrojowych wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego przez organ nadzoru nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym²⁹. Powstaje jednak pytanie: czy jest aktem nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?³⁰ W wypadku takiego zakwalifikowania tej formy działania administracji publicznej jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość jej zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego (na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.).

Akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego stanowi wiążący przejaw władczego oddziaływania organu nadzoru na podmiot zdecentralizowany wkraczający w sferę jego działalności, skierowany na organ jednostki samorządu terytorialnego albo jego działanie. Regulacje samorządowych ustaw ustrojowych nie są jedyną podstawą do podejmowania aktów nadzoru. Pojęcie „akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego” — z punktu widzenia jego zakresu znaczeniowego — jest szersze niż pojęcie „rozstrzygnięcie nadzorcze”. Jako że obejmuje ono nie tylko rozstrzygnięcia nadzorcze eliminujące z obrotu prawnego uchwałę lub zarządzenie czy inne akty lub czynności organu jednostki samorządu terytorialnego³¹, ale i akty nadzoru zastępujące uchwałę/zarządzenie, którą/-e powinna/-o być podjęta/-e przez organ jednostki samorządu terytorialnego (na przykład zarządzenie zastępcze wojewo-

²⁹ Zob. w szczególności: art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. i art. 86 ust. 1 u.s.w.

³⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. (dalej: p.p.s.a.).

³¹ Na przykład akt stwierdzający nieważność polecenia organu wykonawczego gminy albo starosty wydanego na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 z późn. zm.

dy podejmowane na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³²), akty nadzoru o charakterze prewencyjnym (na przykład uzgodnienie projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego) oraz inne rozstrzygnięcia organów nadzoru, które wpływają bezpośrednio na wywołanie skutków prawnych przez uchwałę/zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego (wprost i władczo wkraczają w sferę działania jednostki samorządu terytorialnego). Pojęcie to nie obejmuje swoim zakresem decyzji i postanowień wydanych w drugiej instancji po rozpatrzeniu odwołania od decyzji/zażalenia na postanowienie wydana/-e przez wójta, starostę, zarząd powiatu, marszałka województwa albo zarząd województwa³³. Aktem nadzoru nie jest także na przykład uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych), akt wyznaczający daną osobę na urząd organu zastępczego organu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 96 ust. 1 u.s.g. czy wezwanie przez wojewodę organu wykonawczego gminy, który dopuszcza się powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw, do zaprzestania naruszeń na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g. Do aktów nadzoru należy zaliczyć następujące rozstrzygnięcia organu nadzoru *ad personam*: odwołanie organu wykonawczego gminy przez organ nadzoru, rozwiązanie zarządu powiatu lub zarządu województwa, zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego, a także zawieszenie organu wykonawczego gminy/starosty na podstawie przepisów o stanie klęski żywiołowej. Akt ingerencji nadzorczej nie może być utożsamiany tylko ze stwierdzeniem nieważności albo uchynieniem³⁴ uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, czy z aktem kończącym postępowanie nadzorcze. Akty nadzoru mogą przybierać różne postaci o niejednorodnym poziomie władczego wpływania na rezultaty działalności organów jednostki samorządu terytorialnego. M. Stahl wyraziła pogląd, że

uznawanie za przejaw władczej ingerencji nadzorczej tylko wkroczenia wywołującego skutki prawne dla mocy obowiązującej działań organów samorządu terytorialnego wydaje się iść zbyt daleko. Władczość środków nadzoru ma różne natężenie, ich uszeregowanie w przepisach ustaw samorządowych to zróżnicowanie stopnia intensywności ingerencji nadzorczej odzwierciedla³⁵.

³² Dz.U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.

³³ Stosownie do art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p. i art. 88 u.s.w.

³⁴ Zob. art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897) i art. 80 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w związku z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.).

³⁵ M. Stahl, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2003, nr 10, s. 134.

Także wedle J. Zimmermanna „pojęcie aktu nadzoru [...] oznacza każdy akt wydawany w ramach postępowania nadzorczego. [...] akt wstrzymujący [...] wykonanie można traktować jako odrębne rozstrzygnięcie nadzorcze”³⁶.

Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego jest aktem nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego *ad meritum*, gdyż skutkuje niemożnością wykonywania (realizowania) danej uchwały/zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego przez określony czas. Tym samym bezpośrednio ingeruje w działalność jednostki samorządu terytorialnego, mimo że nie powoduje utraty mocy obowiązującej aktu, którego wykonalność czasowo wstrzymano. Akt organu nadzoru wstrzymujący wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego jest aktem administracyjnym szczególnego rodzaju, władczo i jednostronnie oddziałującym na czynność organu nadzorowanego, który może być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (na marginesie zauważyć należy, że nie budzi wątpliwości w orzecznictwie i literaturze prawa administracyjnego, iż zawieszenie organów jednostki samorządu i ustanowienie zarządu komisarycznego jest aktem nadzoru). Nie można skonstatować, mówiąc najogólniej, że jest to akt niezmienający istniejącego stanu rzeczy, gdyż rozstrzygnięcie wstrzymujące wykonanie uchwały lub zarządzenia ma znaczenie prawne dla wywołania skutków prawnych przez określone działanie organu jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie warto przywołać następujący pogląd przedstawicieli nauki prawa administracyjnego:

Sądowa ochrona samodzielności JST zagwarantowana jest *explicite* w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który podlega bezpośredniemu stosowaniu na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, a w konsekwencji — na organach władzy sądowniczej ciąży obowiązek dokonywania takiej wykładni przepisów prawa, by zapewnić JST prawo do zaskarżenia aktu/czynności ingerującej w jej samodzielność. Powtórzona jest w ustawach ustrojowych: art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p. i art. 6 ust. 3 u.s.w. Przepisy prawa krajowego realizują tym samym zobowiązanie wynikające z art. 11 EKSL do określenia w prawie krajowym odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej. Ograniczenia w jej stosowaniu muszą mieć źródło w normach, zasadach i wartościach konstytucyjnych (zob. art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, w związku z art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w.)³⁷.

Przyjęcie tego stanowiska, co do charakteru prawnego aktu wstrzymującego uchwałę lub zarządzenie, wpisuje się w wyrażoną przez ustrojodawcę zasadę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, od której wyjątki powinny wynikać wprost z ustawy i pozostawać w zgodzie z regulacjami Konstytucji RP. Postępowanie nadzorcze jest wprawdzie stosunkowo krótkotrwałe, jednak argument ten nie jest wystarczającym uzasadnieniem akceptowania twierdzenia o niedopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego

³⁶ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 328, 330.

³⁷ J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 326–327.

aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób zatem zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w postanowieniu WSA w Szczecinie z dnia 26 października 2016 roku, II SA/Sz 1181/15, CBOSA, że wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego nie podlega kontroli sądowo-administracyjnej, ponieważ taki pogląd judykatury prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia prawa jednostki samorządu terytorialnego do ochrony sądowej jej samodzielności, przez wyłączenie spod kognicji sądu administracyjnego władczego działania organu nadzoru wkraczającego w wykonywanie zadania publicznego przez jednostkę samorządu terytorialnego i w dodatku opartego na uznaniu administracyjnym. W wypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego podejmuje działanie mieszczące się w granicach prawa, powinna mieć zagwarantowaną sądową ochronę takiego działania przed nieuzasadnioną ingerencją organu nadzoru, także w aspekcie dotyczącym okresu wywoływania przez nie skutków prawnych. Pamiętać bowiem należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, podejmując określone działanie, określa (projektuje) także moment jego wejścia w życie (wywołania przez nie skutków prawnych), a ingerencja organu nadzoru w tym zakresie może mieć znaczenie także dla innych czynności służących realizacji określonego zadania publicznego. SN w postanowieniu z dnia 3 września 1998 roku, III RN 49/98, CBOSA, stwierdził, że

trafny jest zarzut rażącego naruszenia przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącego, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Z powołanego przepisu Konstytucji, który może być bezpośrednio stosowany przez sądy (art. 8 ust. 2 Konstytucji), wynika obowiązek sądów wykładni przepisów prawa ustawowego w sposób zapewniający jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu.

Temporalny charakter aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, w połączeniu z obecnie obowiązującymi regulacjami normującymi postępowanie sądowo-administracyjne, w tym tryb wniesienia skargi na akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności obligującymi do wniesienia skargi na akt nadzoru za pośrednictwem organu nadzoru, z czym powiązany jest obowiązek sporządzenia odpowiedzi na skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia skargi organowi nadzoru, skutkuje tym, że kontrola legalności takiego aktu przez sąd administracyjny będzie w większości przypadków (by nie powiedzieć zawsze) niemożliwa. Przyczyną będzie bezprzedmiotowość postępowania sądowo-administracyjnego spowodowana utratą mocy obowiązującej aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia przed rozpoznaniem sprawy ze skargi na taki akt nadzoru (uchylony przez sąd administracyjny akt nadzoru traci bowiem moc wiążącą „dopiero” z chwilą wydania prawomocnego wyroku przez sąd). Podzielałam pogląd T. Wosia, że

zróznicowanie sankcji, które może zastosować sąd administracyjny w stosunku do wadliwych działań organów jednostek samorządu terytorialnego i organów nadzoru nie znajduje merytorycznego uzasadnienia i takiej konstrukcji prawnej nie można ocenić jako poprawnej. Nie ma bowiem uzasadnionych racji, by w odniesieniu do aktów nadzoru nie należało również stosować sankcji nieważności. Mogą one bowiem również być dotknięte kwalifikowanymi wadami uzasadniającymi zastosowanie takiej sankcji³⁸.

Sąd administracyjny — w razie utraty mocy obowiązującej aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia przed rozpoznaniem sprawy ze skargi na taki akt nadzoru — umorzy postępowanie sądowoadministracyjne (na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.), co oznacza finalizację postępowania bez realizacji funkcji kontrolnej sądu administracyjnego.

V

Kończąc, zaszeregowanie aktu wstrzymującego wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego do kategorii „akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego” pozwala jednostce samorządu terytorialnego na jego zaskarżenie do sądu administracyjnego. Skorzystanie z tego uprawnienia nie będzie jednak miało doniosłego znaczenia, co stoi w sprzeczności z zasadą ochrony sądowej samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to stąd, że jednostka samorządu terytorialnego nie ma faktycznej możliwości skutecznej obrony przed bezprawnym wstrzymaniem przez organ nadzoru wykonania uchwały/zarządzenia jej organu. Legitymację do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akt nadzoru wstrzymujący wykonanie uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego ma jedynie jednostka samorządu terytorialnego. Takiego uprawnienia nie mają inne podmioty, a w szczególności członek wspólnoty samorządowej czy prokurator, gdyż zaskarżenie przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu wstrzymującego uchwałę lub zarządzenie jej organu stanowi wyraz obrony gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Z tego też powodu wyłącznie jednostce samorządu terytorialnego służy prawo skargi do sądu administracyjnego na wskazany wyżej akt nadzoru³⁹. Konstatacja ta znajduje uzasadnienie także w treści 148 p.p.s.a., w myśl której sąd administracyjny — uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego (a nie innego

³⁸ T. Woś, *Komentarz do art. 148 P.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524833/505378/wos-tadeusz-red-prawo-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS> (dostęp: 28.12.2020).

³⁹ Zob. w tym kontekście wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r., OSK 1229/04, CBOSA.

podmiotu) na akt nadzoru — uchyla ten akt. Legitymacji do zaskarżenia aktu nadzoru wstrzymującego uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego przez członka wspólnoty samorządowej lub prokuratora nie przewidują nie tylko przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz także regulacje samorządowych ustaw ustrojowych, a odnośnie do prokuratora również ustawa z dnia 28 stycznia 2016 roku — Prawo o prokuraturze (zob. w tym zakresie w szczególności art. 70 tej ustawy).

Jednostka samorządu terytorialnego jest uprawniona, i w istocie jednocześnie zobowiązana, do obrony zakresu przedmiotowego jej działalności i przysługującej jej samodzielności przed wszelką arbitralną i nielegalną ingerencją organu nadzoru, która władczo wpływa na wykonywanie przez nią zadań publicznych. W tym duchu winny być interpretowane wszelkie regulacje określające relacje między państwem (organami nadzoru) a terytorialnymi związkami samorządowymi.

SUSPENDING THE EXECUTION OF A RESOLUTION OR AN ORDER FROM A BODY OF A TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNIT AS AN ACT OF SUPERVISION OVER THE BODIES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS

The article concerns the institution of suspension the execution by the supervisory authority of a resolution or order of a body of a territorial self-government unit, in particular, its legal nature, the legal effects it causes and the possibility of qualifying this form of administrative action as an act of supervision of the activities of territorial self-government units, and in consequence — the admissibility of control by an administrative court, which is important from the point of view of the protection of the independence of a territorial self-government unit.

Keywords: decentralization, territorial self-government units, supervision of the activities of territorial self-government units, act of supervision, suspension of the execution of a resolution or order

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Kmiecik Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, e-podręcznik.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Niewiadomski Z., *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, [w:] *Podstawy wolności zrzeszania się i oraz zasada samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Rzeszów-Przemysł 2013.

- Ostapski A., *Decentralizacja i recentralizacja — zadania województwa samorządowego na tle zmian przepisów prawa*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, red. J. Korczak, A. Łysoń, R. Nowakowski, G. Strauchold, Wrocław 2018.
- Ostapski A., *Rezygnacja z funkcji przewodniczącego rady gminy lub wiceprzewodniczącego rady gminy. Glosa do wyroku WSA z dnia 2 lutego 2006 r., III SA/Wr 304/05*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 2.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Warszawa 2016.
- Stahl M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 10.
- Szewe A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.