

Ewelina Żelasko-Makowska
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Prawomocność a wykonalność rozstrzygnięć nadzorczych wojewody i regionalnej izby obrachunkowej

1. Wprowadzenie

Stwierdzenie nieważności uchwały czy też zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego należy do najistotniejszych kompetencji organów nadzoru państwowego. Za pomocą tego środka nadzoru dokonuje się eliminacji z obrotu prawnego wadliwych aktów samorządowych. Samodzielność samorządów nie oznacza bowiem całkowitej dowolności w działaniu. Wykonywanie zadań powierzonych gminom, powiatom i samorządowym województwom musi odbywać się w granicach i na podstawie prawa. Obowiązek czuwania nad przestrzeganiem prawa przez korporacje samorządowe spoczywa na państwie, reprezentowanym przez organy nadzoru. Ustawy samorządowe¹ spójnie stanowią, że nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawowany jest na podstawie kryterium legalności². Podstawowym zaś uprawnieniem wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych, pełniących bieżący nadzór nad stanowieniem aktów samorządowych, jest możliwość (a zarazem konieczność) stwierdzenia nieważności uchwały czy zarządzenia, jeśli są one sprzeczne z prawem³.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013 r., poz. 594 (dalej: u.s.g.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2013 r., poz. 595 (dalej: z późn. zm. (zwana dalej: u.s.p.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2013 r., poz. 596 (zwana dalej: u.s.w.).

² Por. art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p. i art. 79 u.s.w.

³ Na podstawie art. 91 ust 1 u.s.g., art. 79 ust 1 u.s.p. oraz art. 82 ust 1 u.s.w.

2. Charakter prawny rozstrzygnięcia nadzorczego

Na gruncie przepisów o nadzorze mamy do czynienia z koncepcją nieważności *ex tunc*, co oznacza że uchwała/zarządzenie obowiązują i wywołują skutki prawne do daty wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia jego nieważności. Dopiero władcze wkroczenie organu może doprowadzić do przerwania mocy obowiązującej takiego aktu i zniesienia skutków prawnych, jakie wywołał on do daty unieważnienia⁴. Orzeczenie stwierdzające nieważność aktu niweczy więc wszystkie skutki prawne jakie powstały w okresie obowiązywania tego aktu. Można zatem skonstatować, że decyzja organu nadzoru jest rozstrzygnięciem orzekającym z mocą wsteczną nieważność uchwały lub zarządzenia⁵. W rezultacie podjęcia tego rodzaju rozstrzygnięcia następuje powrót do sytuacji jaka miała miejsce przed podjęciem uchwały (wydania zarządzenia) przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednocześnie uznać, że rozstrzygnięcie organu nadzoru w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego ma charakter deklaratoryjny w tym sensie, że potwierdza istnienie wad prawnych tego aktu, które zaistniały w chwili jego uchwalenia (wydania). Potwierdza ono stan nielegalności aktu. Nie tworzy sytuacji niezgodności z prawem, ani nie zmienia treści ocenianego aktu⁶. Cechą charakterystyczną aktów deklaratoryjnych jest obowiązywanie z mocą *ex tunc* – zatem od chwili, w której zostały spełnione przesłanki określone w przepisach prawa. Tezę tę potwierdza jednoznaczne brzmienie przepisów art. 91 ust 1 u.s.g., art. 79 ust 1 u.s.p. oraz art. 82 ust 1 u.s.w., w świetle których uchwała (zarządzenie) sprzeczne z prawem są nieważne. Ich wadliwość powstaje w chwili „stworzenia” nielegalnego aktu. Deklaratoryjność rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność wynika z faktu, że stwierdza naruszenie prawa. Nieważność powoduje natomiast samo naruszenie prawa, które wymaga wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru. Zatem wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa, orzekając o nieważności uchwały bądź zarządzenia stwierdzają określony stan prawny. Powstaje on z chwilą podjęcia aktu i oczekuje na potwierdzenie tak, aby mógł wywołać skutki prawne zewnętrzne⁷.

⁴ M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 54.

⁵ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 590.

⁶ P. Chmielnicki, [w:] red. P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, 737-738; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 436.

⁷ Z. Niewiadomski, Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. III SA 1361/02, OSP 2003, nr 4, s. 219.

3. Prawomocność rozstrzygnięcia nadzorczego

Wskazane cechy rozstrzygnięcia nadzorczego nie przesądzają jednak o tym, że orzeczenie organu nadzoru stwierdzające nieważność uchwały bądź zarządzenia jest prawomocne z chwilą jego podjęcia. Przymiot prawomocności akt ten uzyskuje dopiero po zaistnieniu zdarzeń określonych w art. 98 ust 5 u.s.g., art. 85 ust 5 u.s.p. i art. 86 ust 4 u.s.w. W świetle tych przepisów rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne po upływie terminu przewidzianego na wniesienie skargi albo z dniem oddalenia skargi bądź odrzucenia jej przez sąd. Zgodnie zaś z ustępem pierwszym tych przepisów rozstrzygnięcia organów nadzorczych podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)⁸ oddalenie skargi ma miejsce wówczas, gdy sąd nie uwzględni skargi, czyli uzna akt nadzoru za zgodny z prawem (art. 151 p.p.s.a.). Odrzucenie skargi nastąpi, gdy sąd stwierdzi, że sprawa nie należy do jego właściwości, została wniesiona po upływie terminu, nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi, sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona, jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie lub z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne (art. 58 § 1 p.p.s.a.).

Prawomocność może być rozumiana w dwóch znaczeniach: formalnym i materialnym. Uzyskanie przez rozstrzygnięcie organu nadzorczego cechy prawomocności w sensie formalnym oznacza, że od tego aktu nadzoru nie przysługuje już żaden środek zaskarżenia (jest ono niewzruszalne). Jest to tzw. skutek pozytywny prawomocności polegający na związaniu stanem prawnym utworzonym prawomocnym orzeczeniem¹⁰. W znaczeniu materialnym prawomocne orzeczenie organu nadzoru ma powagę rzeczy osądzonej, wskutek ostatecznego zakończenia sporu między stronami¹¹. Ten walor prawomocności nazywany bywa skutkiem negatywnym prawomocności, powoduje bowiem niemożność modyfikacji orzeczenia¹².

Cechę prawomocności mogą nabyć wyłącznie akty, w stosunku do których wyczerpane zostały możliwości podważenia ich w trybie zwyczajnych środków prawnych (środków odwoławczych bądź środków zaskarżenia). Prawomocność rozstrzygnięcia organu nadzorczego musi być utożsamiana z faktem wywołania

⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2012, poz. 270 z późn. zm.

⁹ Z. Kmiecik, *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, PiP 1995, z. 2, s. 40.

¹⁰ T. Woś, *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, PPP 2007, nr 5, s. 52.

¹¹ Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. II SA1331-1332/00, publ. OSP 2000, nr 9, poz. 136 z glosą Z. Kmiecika.

¹² T. Woś, *Prawomocność orzeczeń...*, s. 55.

skutku prawnego polegającego na włączeniu do obrotu prawnego dyspozycji (normy) o określonym charakterze. Do momentu uprawomocnienia się orzeczenia organu nadzoru nie wiąże ono prawnie jego adresatów, co oznacza, że jego moc jest „zawieszona w czasie”¹³. Instytucję prawomocności obrazowo opisuje T. Woś, nazywając ją „stanem zwiększonej mocy wiążącej” lub „stanem zwiększonej mocy prawnej”¹⁴. W tym względzie instytucja prawomocności orzeczeń organów nadzoru wiąże się z kwestią ich wykonalności.

4. Wpływ prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego na jego wykonalność

Na tle ściśle związanych ze sobą pojęć toczył się swego czasu spór w doktrynie. Jego istotą było rozumienie wzajemnych zależności zachodzących między prawomocnością a wykonalnością rozstrzygnięcia nadzorczego. Zarówno w orzecznictwie, jaki i doktrynie występowały rozbieżności w zakresie postrzegania wykonalności rozstrzygnięć organów nadzoru. Problem sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie czy rozstrzygnięcia nadzorcze stają się ostateczne i wykonalne z datą ich doręczenia podmiotowi nadzorowanemu, czy też uzyskują walor wykonalności dopiero po upływie terminu wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ewentualnie z datą oddalenia bądź odrzucenia skargi przez sąd, zatem z dniem, w którym stają się prawomocne¹⁵. NSA w wyroku z dnia 25 listopada 1999 r.¹⁶ wyraził pogląd, że nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie wywiera skutku prawnego, a co za tym idzie akt organu jednostki samorządu terytorialnego, którego nieważność stwierdzono może być wykonywany w okresie tej nieprawomocności. Podobne stanowisko zajął NSA w często cytowanym w tym względzie postanowieniu z dnia 1 czerwca 2000 r.¹⁷ uznając, że wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego należy łączyć z jego prawomocnością. Uznano zatem, że dopiero uprawomocnienie się decyzji organu nadzoru oznacza, że staje się ono prawnie skuteczne, czyli zyskuje moc prawną. Pogląd ten został jednak zaprobowany jedynie przez część przedstawicieli doktryny¹⁸.

¹³ B. Dolnicki, [w:] red. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 548.

¹⁴ T. Woś, *Prawomocność orzeczeń...*, s. 49 i 50.

¹⁵ Dokładnej analizy dwóch przeciwstawnych stanowisk dokonuje M. Chrapusta, *Ostateczność, prawomocność i wykonalność aktów organu nadzoru stosowanych względem organów samorządu terytorialnego – refleksje de lege lata oraz wnioski de lege ferenda*, [w:] red. M. Stec, *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001, s. 72-101.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1999 r., sygn. I SA 1483/99, publ. Legalis.

¹⁷ Sygn. II SA 1332/00, publ. Legalis.

¹⁸ Por. Z. Kmiecik, Głosa do postanowienia NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. II SA1331-1332/00, publ. OSP 2000, nr 9, s. 458-460; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Sam. Ter.” 2001, nr 1-2, s. 118-121; E. Kokowska, *Kielecki casus komisarza*, Wspólnota 2000, nr 25, s. 18-19.

Przeciwnie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 20 listopada 1998 r.¹⁹, w którym stwierdził, że prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego nie można utożsamiać z kwestią jego wykonalności. Ten pogląd zyskał wielu zwolenników. Uzasadniając tego rodzaju stanowisko argumentowano, że „rozstrzygnięcia nadzorcze nie są aktami wobec których można wnosić w postępowaniu administracyjnym suspensywne środki prawne” oraz, że skarga do NSA nie ma charakteru suspensywnego²⁰. Zarzewie konfliktu sprowadzało się do możliwości (konieczności) uznania na gruncie prawa o nadzorze konstrukcji ostateczności rozstrzygnięć w rozumieniu k.p.a.²¹ Gdyby uznać, że k.p.a. ma w tym zakresie zastosowanie, to ostateczność rozstrzygnięć organów nadzoru należałoby rozumieć analogicznie do konstrukcji ostateczności decyzji administracyjnej (w rozumieniu k.p.a. decyzja ostateczna to taka, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji – art. 16 k.p.a.). Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości instancyjnej weryfikacji rozstrzygnięć nadzorczych, w związku z czym są one ostateczne, a zatem wykonalne²² (choć oczywiście wzruszalne). Wydaje się jednak, że należy przychylić się do poglądu, w świetle którego na gruncie ówczesnych przepisów „nie było żadnych sformułowanych przez ustawodawcę przesłanek ani modelowych rozwiązań o charakterze szczególnym, aby przed upływem terminu do wniesienia skargi lub przed rozstrzygnięciem przez sąd sporu między jednostką samorządu terytorialnego a organem nadzoru wykonywać takie rozstrzygnięcie”²³.

Spór ten przeciał sam ustawodawca wprowadzając mocą nowelizacji ustaw samorządowych²⁴ przepisy art. 92 ust 1 u.s.g, art. 80 ust 1 u.s.p. i art. 82a ust 1 u.s.w. W świetle tych przepisów stwierdzenie nieważności aktu organu gminy, powiatu czy samorządowego województwa wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym aktem nadzoru z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Wstrzymanie wykonania unieważnionej uchwały lub zarządzenia jest bezpośrednim skutkiem podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego. Obejmuje swym

¹⁹ Sygn. II SA/Ka 1460/98, podaję za M. Chrapustą, *Ostateczność, prawomocność...*, s. 73.

²⁰ Por. M. Chrapusta, *Ostateczność, prawomocność...*, s. 75. Autor też ostatecznie staje na takim stanowisku; podobnie M. Miemieć, *Wykonalność rozstrzygnięć nadzorczych nad działalnością gminną*, „Fin. Kom.” 2000, nr 4, s. 5-10.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2013, poz. 267.

²² Nie ma tu bowiem zastosowania art. 130 k.p.a. traktujący o „zwieszeniu” wykonania decyzji do momentu możliwości wzruszenia jej w toku instancji. Na temat wykonalności decyzji administracyjnej czytaj np. K. Defecińska-Tomczak, M. Długońska, E. Frankiewicz, A. Korzeniowska, J. Wyporska, *Wybrane zagadnienia z zakresu wykonalności decyzji administracyjnej*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 73-85.

²³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 412.

²⁴ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45, poz. 497 ze zm.; ustawa weszła w życie 30 maja 2001 r.

zakresem, co oczywiste, tę część uchwały lub zarządzenia, która została zakwestionowana przez organ nadzoru. W przeciwieństwie do samego rozstrzygnięcia nadzorczego skutek w postaci wstrzymania wykonania unieważnionego aktu nie następuje z mocą *ex tunc*. Przeciwnie, aby zadośćuczynić prawom procesowym strony ustawodawca słusznie zastrzegł, że stwierdzenie nieważności wstrzymuje wykonanie aktu z chwilą doręczenia rozstrzygnięcia organu nadzoru jednostce samorządu terytorialnego. Zatem samo wstrzymanie wykonania aktu następuje z mocą *ex nunc*.

Na marginesie warto jedynie zauważyć, iż konstrukcja przepisu art. 92 ust 1 u.s.g. (i jego odpowiedników w pozostałych ustawach samorządowych) – choć z punktu widzenia strony procesu nadzorczego prawidłowa – może jednak rzutować na skuteczność nadzoru. Nietrudno zanotować, iż ustawodawca próbując nie dopuścić do stosowania uchwał lub zarządzeń, co do których istnieje prawdopodobieństwo istotnej ich wadliwości, bądź których wadliwość taka została już stwierdzona (czemu służy instytucja wstrzymania tych aktów, orzeczona przez organ nadzoru w trakcie procesu nadzorczego²⁵ bądź też będąca efektem stwierdzenia nieważności aktu samorządowego) dopuścił się pewnego rodzaju zaniebdania. Zakończenie postępowania nadzorczego niweczy skutek orzeczenia organu nadzoru o wstrzymaniu wykonania aktu (jeśli takowe było wydane), a nie jest tożsame w czasie z doręczeniem rozstrzygnięcia nadzorczego organowi jednostki samorządu terytorialnego. Nie istnieje zatem „ciągłość” wstrzymania wykonania wadliwego aktu. Prawdopodobnie problem ten nie jest szczególnie istotny praktycznie (jak podkreśla A. Szewc formalny brak zakazu wykonywania aktu nie oznacza, że jednostki samorządowe korzystają z takiej możliwości²⁶), ale względy prawidłowej legislacji przemawiałyby za tym, aby przepis dotyczący wstrzymania wykonania aktu mocą orzeczenia organu nadzoru uzupełnić o klauzulę, w świetle której w razie stwierdzenia nieważności takiego aktu, wstrzymanie wykonania zachowuje swoją moc do czasu doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego jednostce samorządu terytorialnego²⁷. Jednoznacznie natomiast należy ocenić samo rozwiązanie polegające na zakazie stosowania zakwestionowanej uchwały przed uprawomocnieniem się rozstrzygnięcia nadzorczego. Wstrzymanie wykonania skutecznie zapobiega możliwości wywołania skutków prawnych przez akt organu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do którego zachodzi podejrzenie o jego niezgodności z prawem, a także uniemożliwia stosowanie zakwestionowanego rozstrzygnięciem nadzorczym aktu do czasu uprawomocnienia się orzeczenia organu nadzoru.

Wskazaną powyżej nowelizacją ustawodawca ujednolicił jednocześnie nomenklaturę obowiązującą we wszystkich trzech ustawach samorządowych, rezyg-

²⁵ Na podstawie art. 91 ust 2 u.s.g., art. 79 ust 2 u.s.p., art. 82 ust 2 u.s.w.

²⁶ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 560.

²⁷ Ibidem.

nując z pojęcia „ostateczności”, które do tej pory obowiązywało na gruncie ustawy o samorządzie województwa. Krok ten należy uznać za prawidłowy. Wprowadzenie tego pojęcia do procedury, która z założenia jest jednoinstancyjna było posunięciem błędnym²⁸. Brak możliwości złożenia odwołania w administracyjnym toku instancji od rozstrzygnięć wydawanych przez organy nadzoru powoduje, iż obowiązywanie tych rozstrzygnięć wiąże się nie tyle w pojęciem ostateczności, co właśnie prawomocności. Teoretycznie rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu nadzorczym są „ostateczne”, ale z faktem ich doręczenia ustawodawca powiązał specyficzny skutek w postaci wstrzymania z mocy prawa wykonania zakwestionowanych aktów bądź ich części. Skutek ten wyłącza możliwość wejścia dyspozycji (normy) rozstrzygnięcia nadzorczego do obrotu prawnego. Oznacza to, że podstawowego znaczenia w kwestii wykonalności tego rozstrzygnięcia nabiera instytucja ich prawomocności. Konstrukcja zaproponowana przez ustawodawcę niejako przyspiesza wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego – staje się ono *de facto* skuteczne przed jego uprawomocnieniem. W chwili doręczenia rozstrzygnięcia nie dochodzi do wyeliminowania aktu z porządku prawnego z mocą *ex tunc*, a do czasowego zawieszenia jego obowiązywania²⁹. Zatem do czasu uprawomocnienia rozstrzygnięcia nadzorcze wywołuje skutek suspensywny.

Analizując kwestię wykonalności rozstrzygnięć organów nadzoru należy podnieść jeszcze dwie kwestie. Pierwsza wiąże się z terminologią. Jak już zostało wskazane, intencja ustawodawcy wyraźnie wskazuje na konieczność „odłożenia w czasie” wejścia do obrotu prawnego orzeczenia o stwierdzeniu nieważności aktu samorządu terytorialnego do chwili jego uprawomocnienia się. Problem w tym, że samo pojęcie wykonalności nie jest adekwatne do założenia ustawodawcy. Najbardziej typowe akty nadzoru, zatem rozstrzygnięcia oceniające legalność aktów samorządowych ze swej istoty pozbawione są przymiotu wykonalności. Rozstrzygnięcia te nie podlegają wykonaniu – skutkują jedynie – oddziałując na treść lub byt prawny aktu. Niemniej w omawianym zakresie „wykonalność” i „skuteczność” można i należy traktować jako synonimy. Po wtóre kwestię prawomocności należy rozpatrzyć pod kątem aktualnej struktury sądownictwa administracyjnego. Oddalenie skargi ze względów merytorycznych przez wojewódzki sąd administracyjny wywoła skutek w postaci prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego tylko w sytuacji, gdy wyrok ten nie zostanie zaskarżony do NSA, bądź sąd II instancji oddali skargę kasacyjną, co *de facto* prowadzi do utrzymania w mocy rozstrzygnięcia WSA. Zatem fakt istnienia dwu-

²⁸ Podobnie Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 120; także B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] red. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Z. Leoński, *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 131, który jednoznacznie stwierdza, że do rozstrzygnięcia nadzorczego nie ma zastosowania kategoria ostateczności.

²⁹ D. Dąbek, J. Zimmermann, [w:] red. P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 27.

instancyjności sądownictwa administracyjnego może oddalić w czasie uprawomocnienie się rozstrzygnięcia nadzorczego. Nie wpływa to jednak na wykonalność samego aktu samorządowego (ze względu na istniejące zawieszenie jego obowiązywania).

Poprzez wprowadzenie wstrzymania wykonania z mocy prawa rozstrzygnięć organów nadzorczych ustawodawca przesądził, iż zakwestionowany takim rozstrzygnięciem akt organu jednostki samorządu terytorialnego nie traci mocy obowiązującej z dniem wydania orzeczenia, a z dniem jego uprawomocnienia się. Zatem skutek główny (bezpośredni) rozstrzygnięcia nadzorczego następuje z chwilą uprawomocnienia się aktu nadzoru, a nie jego wydania³⁰. Prawomocne rozstrzygnięcie organu nadzorczego, stwierdzające nieważność aktu organu samorządowego pozbawia go mocy obowiązującej ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że aktu takiego nie można już zmieniać ani uchylać. Nic natomiast nie stoi na przeszkodzie (wydaje się, że często będzie to obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego), aby w jego miejsce wprowadzić nowy akt (uchwałę lub zarządzenie) regulujący rzeczywistość prawną w danym zakresie. Nowy akt może, z przyczyn oczywistych, być przedmiotem nowego postępowania nadzorczego³¹.

5. Podsumowanie

Konstrukcja prawomocności ma zasadnicze znaczenie dla zachowania gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Urealnia równowagę między tą samodzielnością a ingerencją nadzorczą³². Dla wykonalności rozstrzygnięcia nadzorczego istotny bowiem jest moment rozstrzygnięcia sporu przez sąd administracyjny (lub bezskuteczny upływ terminu do wniesienia skargi), a nie wydanie orzeczenia przez organ nadzoru. Szczególne znaczenie ma także kwestia pewności obrotu prawnego. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, fakt związania nieprawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego z natychmiastowymi skutkami polegającymi na usunięciu aktu samorządowego z obrotu prawnego wiązałby się z ogromnymi komplikacjami. W razie uchylecia przez sąd rozstrzygnięcia nadzorczego przywrócony zostałby (ze skutkiem *ex nunc*) pierwotny stan zgodności z prawem, co oznaczałoby, że dwa okresy stanu legalności aktu przedzielone byłyby okresem jego bezprawności wynikającej z bezzasadnej, naruszającej prawo ingerencji nadzorczej³³.

³⁰ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 224.

³¹ Wyrok NSA z dnia 16 września 1993 r., sygn. SA/Kr 1501/93, publ. ONSA 1994, nr 4, poz. 134.

³² W. Wytrążek, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Prawo. Administracja. Kościół 2004, nr 3, 147.

³³ Z. Kmiecik, *Glosa...*, s. 459.

Streszczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego należy do najistotniejszych kompetencji organów nadzoru państwowego. Za pomocą tego środka nadzoru dokonuje się eliminacji z obrotu prawnego wadliwych aktów samorządowych. Podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego nie łączy się jednak z likwidacją uchwały (zarządzenia) ze skutkiem natychmiastowym. Aby akt nadzoru był skuteczny musi uzyskać walor prawomocności i wykonalności. Artykuł stanowi próbę wskazania na wzajemne zależności zachodzące pomiędzy tymi pokrewnymi instytucjami.

Słowa kluczowe: nadzór, rozstrzygnięcie nadzorcze, prawomocność, wykonalność.

Legal validity and feasibility of the governor and regional financial chamber's supervisory resolutions

A declaration of invalidity of the local government unit's act (order) is one of the most important competences of national supervisory body. With the use of this supervision measure, an elimination of defective local acts is performed. Making a supervisory decision, however, is not combined with a liquidation of an act (order) with immediate effect. To be effective, supervisory act needs to gain legal validity and feasibility value. This article attempts to indicate the interdependences between these related institutions.

Keywords: Supervision, supervisory resolution, legal validity, feasibility.

Bibliografia

Pozycje książkowe i artykuły

- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chrapusta M., *Ostateczność, prawomocność i wykonalność aktów organu nadzoru stosowanych względem organów samorządu terytorialnego – refleksje de lege lata oraz wnioski de lege ferenda*, [w:] red. M. Stec, *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001.
- Defecińska-Tomczak K., Długońska M., Frankiewicz E., Korzeniowska A., Wyporska J., *Wybrane zagadnienia z zakresu wykonalności decyzji administracyjnej*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004.

- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] red. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Z. Leoński, *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006.
- Kmieciak Z., Glosa do postanowienia NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. II SA1331-1332/00, publ. OSP 2000, nr 9.
- Kmieciak Z., *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, PiP 1995, z. 2.
- Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Sam. Ter.” 2001, nr 1-2.
- Kokowska E., *Kielecki casus komisarza*, Wspólnota 2000, nr 25.
- Miemiec M., *Wykonalność rozstrzygnięć nadzorczych nad działalnością gminną*, „Fin. Kom.” 2000, nr 4.
- Niewiadomski Z., Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. III SA 1361/02, OSP 2003, nr 4.
- Sarnecki P. (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. Chmielnicki P., Warszawa 2010.
- Woś T., *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, PPP 2007, nr 5.
- Wytrązek W., *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Prawo. Administracja. Kościół 2004, nr 3.

Akty prawne

- Wyrok NSA z dnia 16 września 1993 r., sygn. SA/Kr 1501/93, publ. ONSA 1994, nr 4, poz. 134.
- Wyrok NSA z dnia 20 listopada 1998 r., sygn. II SA/Ka 1460/98, cyt. za M. Chrapusta, *Ostateczność, prawomocność i wykonalność aktów organu nadzoru stosowanych względem organów samorządu terytorialnego – refleksje de lege lata oraz wnioski de lege ferenda*, [w:] red. M. Stec, *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001, s. 73.
- Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1999 r., sygn. I SA 1483/99, publ. Legalis.
- Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. II SA1331-1332/00, publ. OSP 2000, nr 9, poz. 136 z glosą Z. Kmiecika.