

KONTROLA SĄDOWA AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

Janusz Niczyporuk

Katedra Postępowania Administracyjnego
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
jniczyporuk @poczta.umcs.lublin.pl

Streszczenie. Niestety kontrola sądowa aktów prawa miejscowego nie została dotąd wystarczająco opracowana. Szczególnie uwidacznia się brak opracowania monograficznego. Bez wątpienia opracowanie monograficzne kontroli sądowej aktów prawa miejscowego wymaga rozwiązania najpierw wielu podstawowych zagadnień. Przede wszystkim chodzi o znalezienie odpowiednich rozwiązań dla podstawionych zagadnień, jak: pojęcie, charakter, zakres, rodzaje, tryb i skutki. Uporządkowanie wyprowadzonych tutaj wniosków prowadzi do stwierdzenia, że kontrola aktów prawa miejscowego – sprawowana zasadniczo przez sądy administracyjne – jest specyficznym rodzajem kontroli, gdyż ingeruje władczo w kompetencje prawotwórcze terenowych organów administracji publicznej na zasadzie „prawodawcy negatywnego”.

Słowa kluczowe: kontrola administracji publicznej, kontrola sądowa, akty prawa miejscowego, sądy administracyjne, organy samorządu terytorialnego, terenowe organy administracji rządowej, „prawodawca negatywny”

Z całą pewnością kontrola sądowa aktów prawa miejscowego ma dzisiaj fundamentalne znaczenie dla praworządnego działania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Jakkolwiek stanowi to jedynie fragment znacznie większego problemu, to wyraźna specyfika nakazuje podjęcie badań ściśle ukierunkowanych. Co prawda wymaga to kompleksowego ujęcia, które musi ostatecznie przybrać postać monograficzną, lecz wydają się też potrzebne studia analityczne. Gdyż opracowanie monograficzne kontroli sądowej aktów prawa miejscowego jest możliwe dopiero po rozwiązaniu wielu podstawowych zagadnień. W szczególności należy tutaj zwrócić uwagę na niewystarczająco jeszcze opracowane zagadnienia pojęcia, charakteru, zakresu, rodzajów, trybu i skutków.

Samo pojęcie kontroli sądowej aktów prawa miejscowego ma charakter prawniczy. Przede wszystkim chodzi tutaj o kontrolę aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne. W bardzo ograniczonym zakresie jest równocześnie dopuszczona kontrola aktów prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny oraz sądy powszechne. Z kontrolą aktów prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny mamy bowiem do czynienia jedynie w trybie kontroli konkretnej, gdy bada on konkretny akt stosowania prawa miejscowego zgodnie z instytucją

skargi konstytucyjnej albo instytucją pytania prawnego¹. Z kolei kontrola aktów prawa miejscowego jest dokonywana przez sądy powszechne tylko pośrednio, przez niezastosowanie jakiegoś aktu prawa miejscowego w konkretnej sprawie².

W każdym razie sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje również kontrolę aktów prawa miejscowego³. Pojęcie sądowej kontroli aktów prawa miejscowego ogranicza wówczas kontrolę aktów prawa miejscowego do weryfikacji ich legalności, ze względu oczywiście na kasacyjny charakter kompetencji sądów administracyjnych. Przy tym kontrola aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne stanowi dopełnienie na końcowym etapie całego systemu ich kontroli. Choć sądy administracyjne mogą władczo ingerować w kompetencje prawotwórcze terenowych organów administracji publicznej, to nie sprawują jednak nad nimi typowego nadzoru a jedynie kontrolę legalności, która została wkomponowana w system funkcjonowania nadzoru⁴. W gruncie rzeczy chodzi więc o kontrolę derogacyjną aktów prawa miejscowego, ponieważ jej skutkiem może również być eliminacja aktu prawa miejscowego z obrotu prawnego. Gdy chodzi o podstawy prawne kontroli sądowej aktów prawa miejscowego, to obejmują one przede wszystkim Konstytucję, ustawy regulujące funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego oraz ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego i terenowej administracji rządowej⁵. Tak więc ustawy regulujące funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego nie stanowią podstawy prawnej o charakterze kompleksowym w kontroli aktów prawa miejscowego. Co więcej pozostają one bardzo często niespójne z pozostałymi podstawami ustawowymi, które mają wówczas jako szczególne pierwszeństwo wobec ustaw regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego⁶.

Z perspektywy charakteru kontroli sądowej aktów prawa miejscowego wypada teraz podkreślić, że sprowadza się ona zasadniczo do roli „prawodawcy negatywnego”⁷. Bez wątpienia dotyczy to nie tylko Trybunału Konstytucyjnego, ale ma również tożsame odniesienie do sądów administracyjnych. Jakkolwiek przypisywanie roli „prawodawcy negatywnego” było dotąd kojarzone głównie z Trybunałem Konstytucyjnym, tym niemniej wypada identyczną rolę przypisać

¹ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer 2007, s. 301.

² Tamże, s. 311.

³ Zob. art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Zob. J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo 1991”, z. 10, s. 47.

⁵ Zob. ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwaną dalej p.p.s.a, ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – zwaną dalej u.s.g, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) – zwaną dalej u.s.p., ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) – zwaną dalej u.s.w.i ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 206 z późn. zm.) – zwaną dalej u.w.a.rz.w.

⁶ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 274.

⁷ Zob. S. Wronkowska, *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 10, s. 5–20.

równolegle sądom administracyjnym. Ponieważ chodzi o odmowę zastosowania normy prawnej niezgodnej z normą prawną wyższego rzędu lub jej eliminację z obrotu prawnego, bez możliwości ustanowienia takiej normy prawnej albo też wywierania bezpośredniego wpływu na proces jej stanowienia⁸. Oczywiście „prawodawca negatywny” nie jest prawodawcą w tradycyjnym rozumieniu, albowiem uzyskał raczej nietypową dla władzy sądowniczej kompetencję. Jednakże w działaniach „prawodawcy negatywnego” można wyraźnie dopatrzeć się typowych cech działań prawodawczych oraz stosowania prawa. W końcu uchylenie normy prawnej łączy się wówczas z ustanowieniem innej normy prawnej, która ma również wyeksponowaną cechę generalną z dodanym tylko znakiem negatywnym. Na pierwszy rzut oka może nawet budzić zdziwienie rozdział kompetencji między Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne. Z tego punktu widzenia należy jeszcze zauważyć, że orzekanie o niezgodności z ustawami aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne ma bardzo głębokie uzasadnienie. Przede wszystkim zachowuje się spójność właściwości sądów administracyjnych, bo podlega ich kontroli cała działalność administracji publicznej. Zawsze też pojęcie działalności prawotwórczej terenowych organów administracji publicznej mieści się w ogólnym pojęciu działalności administracji publicznej. Wypada również stwierdzić, że akty prawa miejscowego podlegają kontroli co do zgodności z ustawami, bez szerszego odniesienia do zgodności z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, co należy już do właściwości Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście zwraca też uwagę tradycyjne związanie działalności administracji publicznej ustawą. Ponadto ma tutaj szczególne znaczenie sposób obowiązywania aktów prawa miejscowego, ograniczony do obszaru działania terenowych organów administracji publicznej, odpowiadający bardziej właściwości sądów administracyjnych niż Trybunału Konstytucyjnego.

Zakres kontroli sądowej aktów prawa miejscowego wymaga omówienia z perspektywy przedmiotowej i podmiotowej. Podstawowe znaczenie ma zakres przedmiotowy kontroli aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne, który obejmuje akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej, akty nadzoru nad prawem miejscowym stanowionym przez organy jednostek samorządu terytorialnego, bezczynność prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej⁹. W każdym razie akty prawa miejscowego muszą zawsze posiadać określone cechy materialne i formalne. Do typowych cech materialnych zalicza się przeważnie ustawowe upoważnienie i należyte ogłoszenie, podczas gdy cechy formalne oznaczają zazwyczaj abstrakcyjność, generalność i powszechne obowiązywanie. Niemniej jednak podlegają również kontroli

⁸ Zob. J. Potrzeńcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 24.

⁹ Zob. art. 3 §2 pkt 5 i 7 p.p.s.a. oraz art. 101 a u.s.g., art. 88 u.s.p., art. 91 u.s.w., art. 64 u.w.a.r.z.w.

uchylone lub zmienione akty prawa miejscowego, gdy tylko mogą być stosowane do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Szerokie znaczenie terminu „akt” pozwala tutaj objąć kontrolą w aspekcie form prawa miejscowego nie tylko uchwały i zarządzenia. Z całą pewnością chodzi o akty prawa miejscowego, które nie są czynnościami cywilnoprawnymi i nie rodzą bezpośrednio skutków cywilnoprawnych. Następnie wypada jeszcze wskazać na trzy zasadnicze kategorie czynności nadzorczych nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, które mieszczą się tradycyjnie w pojęciu aktu nadzoru: rozstrzygnięcia nadzorcze wobec organów jednostki samorządu terytorialnego, inne jeszcze akty nadzoru nad działalnością organów jednostki samorządu terytorialnego i akty do współdziałania innych organów z organami jednostki samorządu terytorialnego¹⁰. Bezczynność prawotwórcza obejmuje natomiast wyłącznie te „czynności nakazane prawem”, które dotyczą „spraw z zakresu administracji publicznej”, co oznacza m.in. wydawanie aktów prawa miejscowego¹¹. Z punktu widzenia zakresu podmiotowego kontroli aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne można wtedy ustalić, że obejmuje on tutaj: organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach skarg na akty nadzoru, organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacje społeczne i podmioty uprawnione do wniesienia skargi powszechnej.

Wśród rodzajów kontroli sądowej aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne należy dalej wyróżnić kontrolę bezpośrednią, pośrednią i bezczynności prawotwórczej. Każdy rodzaj kontroli wyróżnia się też odmienną legitymacją procesową i własną konstrukcją skargi na akt prawa miejscowego. Podmiotami legitymowanymi do wniesienia skargi są organy nadzoru weryfikacyjnego w sytuacji, gdy w ramach sprawowanego nadzoru weryfikacyjnego organ nadzoru nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego bądź tylko nie objął nim wszystkich sprzecznych z prawem, w jego ocenie, norm zawartych w danym akcie prawa miejscowego; organy jednostek samorządu terytorialnego w ramach zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych organu nadzoru, stwierdzających nieważność całości lub części aktu prawa miejscowego; podmioty, co do zasady, nienależące do struktury administracji publicznej, uprawnione do wniesienia skargi z mocy przepisów szczególnych¹². Ostatnia grupa podmiotów jest zróżnicowana, gdyż można teraz wyodrębnić dwie grupy: podmioty powołane ogólnie do ochrony interesu publicznego w zakresie przestrzegania przez administrację publiczną obowiązujących przepisów prawa i podmioty z naruszonym własnym interesem prawnym lub uprawnieniem w wyniku wydania aktu prawa miejsco-

¹⁰ Zob. T. Woś, *Teza 61 do art. 3*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2005, s. 78–79.

¹¹ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 284–286.

¹² Zob. R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 221 i n.

wego¹³. Jeżeli chodzi o podmioty powołane ogólnie do ochrony interesu publicznego w zakresie ochrony prawa, to należy je zasadniczo identyfikować z prokuratorem, Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz organizacją społeczną, w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeśli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Z kolei odnośnie podmiotów z naruszonym własnym interesem prawnym lub uprawnieniem w wyniku wydania aktu prawa miejscowego można jeszcze dodać, że jakkolwiek są one powszechnie kwalifikowane w ramach tak zwanej skargi powszechnej, to faktycznie taka sytuacja nie występuje z powodu braku możliwości oparcia tej skargi wyłącznie na interesie publicznym. W tym miejscu wypada równocześnie podnieść, że skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze może tutaj wnieść określona jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu działa upoważniony do tego z mocy ustawy wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek, na podstawie uchwały lub zarządzenia właściwego jej organu, a mianowicie wydającego akt prawa miejscowego albo adresata rozstrzygnięcia nadzorczego.

Bez wątplenia można wreszcie mówić o wyraźnej specyfice trybu kontroli aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne. W gruncie rzeczy mamy bowiem do czynienia z regulacją procesową, która odnosi się bezpośrednio do kontroli aktów prawa miejscowego tylko sporadycznie¹⁴. Niemniej jednak można teraz zwrócić uwagę na kilka instytucji procesowych, które modyfikują dosyć istotnie ogólne założenia, innymi słowy wprowadzają odrębności podyktowane jej szczególnym charakterem. W związku z tym można obecnie podkreślić, że nie ma ograniczeń czasowych w kontrolowaniu aktów prawa miejscowego, poza wynikającymi z dopuszczalności skargi. Co więcej prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą akt prawa miejscowego zaskarżyć w dowolnie wybranym czasie. Natomiast regulacja szczególna pojawia się w przypadku tak zwanych skarg powszechnych i skarg na działalność prawotwórczą, co wzbudza jednak liczne kontrowersje interpretacyjne¹⁵. Ponadto istnieje możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu prawa miejscowego przez właściwy organ bądź przez sąd, o ile nie wszedł on jeszcze w życie, czyli dotąd nie obowiązywał w systemie prawa i nie był stosowany. Wreszcie pojawiają się rozstrzygnięcia w zakresie kontroli aktów prawa miejscowego, które są dostosowane do jej natury, a mianowicie stwierdzenie nieważności w całości lub w części; stwierdzenie, że został wydany z naruszeniem prawa; uchylenie aktu nadzoru; oddalenie skargi. Osobne rozważania muszą dalej być poświęcone odrzuceniu skargi na akt prawa miejscowego, jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona. Naturalnie zagadnienie powagi rzeczy osądzonej należy wówczas oceniać zupełnie inaczej niż w postępowaniu

¹³ Tamże.

¹⁴ Zob. art. 3 §2 p.p.s.a., art. 53 §3 p.p.s.a., art. 61 §2 p.p.s.a., art. 147 p.p.s.a., art. 148 p.p.s.a.

¹⁵ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 289–290.

cywilnym czy postępowaniu karnym, ze względu na konieczność uwzględnienia innego zakresu kognicji sądów administracyjnych, które nie rozpatrują przecież spraw merytorycznie tylko na podstawie kryterium legalności. Dlatego nabiera szczególnego znaczenia kwestia wielokrotności zaskarżania tego samego aktu prawa miejscowego za pomocą tak zwanej skargi powszechnej. W takim razie należy właściwie uznać dopuszczalność zaskarżenia tego samego aktu prawa miejscowego przez inny podmiot, gdy tylko legitymuje się naruszeniem innego interesu prawnego. Tym samym granice powagi rzeczy osądzonej nie obejmują wówczas elementu podmiotowego.

Wreszcie można ogólnie powiedzieć, gdy chodzi o skutki kontroli aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne, że powodują one zmianę stanu prawnego. Najpierw kontrola aktów prawa miejscowego wykonywana przez sądy administracyjne wywołuje szereg skutków bezpośrednich i pośrednich¹⁶. Ponadto nie budzi wątpliwości, że zależy to od rodzaju rozstrzygnięć wydanych przez sąd administracyjny w zakresie kontroli aktów prawa miejscowego. Skutki bezpośrednie powstają zawsze w sytuacji, gdy sąd administracyjny stwierdza nieważność aktu prawa miejscowego. Wówczas taki akt prawa miejscowego traci moc obowiązującą ze skutkiem wstecznym. Natomiast skutki pośrednie są związane z konsekwencjami rozstrzygnięcia sądu administracyjnego dla decyzji i innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej wydanych na podstawie wadliwego aktu prawa miejscowego. Jeżeli doszło do stwierdzenia nieważności lub wydania z naruszeniem prawa aktu prawa miejscowego, to wydane na jego podstawie rozstrzygnięcia indywidualne podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym lub w postępowaniach szczególnych. Skutki prawne mogą jeszcze być określane jako skutki procesowe oraz skutki powstałe w sferze prawa materialnego albo ustrojowego. W ramach skutków procesowych możemy też wyróżnić grzywnę z powodu niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego i odszkodowanie z powodu niewykonania orzeczenia. Całkiem osobną kwestią są skutki orzeczeń sądów powszechnych jako następstwo kontroli aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne. Tak więc można później wyodrębnić odpowiedzialność za szkody wyrządzone wydaniem wadliwych aktów prawa miejscowego i odpowiedzialność za szkody wyrządzone bezczynnością normatywną przy obowiązku wydania aktu prawa miejscowego. Za niezgodne z prawem działania organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej odpowiedzialność ponoszą wówczas odpowiednio właściwe jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa. Do ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej można tutaj zaliczyć szkodę, działanie wywołujące szkodę, adekwatny związek przyczynowy między szkodą a działaniem je wywołującym oraz bezprawność

¹⁶ Zob. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego (Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008, s. 227–286.

tego działania, która musi być stwierdzona prejudykatem¹⁷. Z kolei odmiennosc rodzajów odpowiedzialności odszkodowawczej wynika następnie z różnego ujmowania zakresu przedmiotowego¹⁸.

W posumowaniu można zatem przyjąć, że kontrola sądowa aktów prawa miejscowego jest prawidłowo rozdzielona w ramach władzy sądowiczej, przy utrzymaniu dominującej roli sądów administracyjnych. Co prawda niesłuchanie komplikuje to rozstrzyganie spraw dotyczących aktów prawa miejscowego. Ze względu na niewystarczająco dopracowane podstawy prawne w kontroli aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne mamy dzisiaj do czynienia z licznymi problemami interpretacyjnymi. Jeżeli chodzi o sam charakter kontroli aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne, to okazuje się niezbędne podjęcie tutaj dalszych badań teoretycznych nad „prawodawcą negatywnym”. Z całą pewnością kontrola aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne jest również bardzo specyficznym rodzajem kontroli.

INDICIAL SUPERVISION OF LOCAL LEGAL ENACTMENTS

Summary. Unfortunately judicial supervision of local legal enactment has not been described sufficiently yet. Especially a lack of monographic description can be noticed. Undoubtedly monographic description of judicial supervision of local legal enactments requires a solution of many basic issues. First of all it is necessary to find adequate solutions for the given issues, such as: notice, characteristics, scope, kinds, form and effects. The settlement of the conclusion deduced here leads to a statement that supervision of local legal enactment-performed generally by administrative courts-is a specific kind of supervision as it interferes masterfully in law-making competence of local agencies of public administration on the principle of ‘negative legislator’.

Key words: supervision of public administration, judicial supervision, local legal enactments, administrative courts, local government agencies, local agencies of statement administration, ‘negative legislator’

¹⁷ Zob. J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 215.

¹⁸ Tamże, s. 234.