

Sądowa kontrola konstytucyjności prawa stanowionego przez organy miasta na prawach powiatu

akty prawa miejscowego # powszechnie obowiązujące prawo # sądowa kontrola prawa # sądy administracyjny # Trybunał Konstytucyjny
acts of local law # generally applicable law # judicial review # administrative courts # Constitutional Tribunal

Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia sądowej kontroli aktów prawa miejscowego. Akty te są źródłem prawa powszechnie obowiązującego oraz mogą stanowić podstawę orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Konstytucja RP powierza kompetencję do orzekania o zgodności aktów prawa miejscowego sądom administracyjnym oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu, niemniej przyjęty model wywołuje liczne wątpliwości. Artykuł skupia się zarówno na problemach praktycznych, jak i wskazuje możliwe kierunki zmian.

OPEN ACCESS

Citation: Bury P., Sądowa kontrola konstytucyjności prawa stanowionego przez organy miasta na prawach powiatu, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/2 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.80>

Editor: Jerzy Korczak

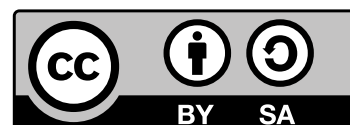
Received: October, 2018

Accepted: December, 2018

Published: December, 2018

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.

The article presents issues related to the judicial review of acts of local law, which are a source of generally applicable law. Moreover, these acts may form the basis of court and administrative decisions. The Constitution of the Republic of Poland entrusts competence to adjudicate on the conformity of acts of local law administrative courts and the Constitutional Tribunal, however the model adopted raises many doubts. The article focuses not only on practical problems, but also indicates the possible directions of change.



*Paweł Bury – student studiów stacjonarnych na kierunku prawo na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego*

I.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ w art. 87 ust. 2, umiejscowionym w rozdz. III – Źródła prawa, przewiduje, że „źródłami powszechnie obowiązującego prawa [...] są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”. Akty prawa miejscowego, jak np. rozporządzenia, mają rangę podustawową, nie muszą jednak mieć charakteru ściśle wykonawczego wobec ustaw ze względu na brak konstytucyjnego wymogu szczegółowego upoważnienia ustawowego². Organy jednostek samorządu terytorialnego (także organy terenowej administracji rządowej) stanowią prawo miejscowe, posiadają więc znacznie szerszy zakres swobody niż organy uprawnione do wydawania rozporządzeń.

Akty prawa miejscowego zawierają normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym – są aktami prawa powszechnie obowiązującego, przy czym zasięg ich obowiązywania ogranicza się do obszaru działania organów, które je wydały. Prawo miejscowe stanowione jest przez organy

jednostek samorządu terytorialnego (również przez organy związków tychże jednostek) oraz przez terenową administrację rządową – wojewodę i niektóre organy administracji niezespólonej. Zaznaczyć trzeba, że nie każdy akt wydany przez wskazane powyżej organy, pomimo posiadania nazwy „uchwała” czy „zarządzenie”, będzie aktem prawa miejscowego. Kryterium decydującym o zaklasyfikowaniu do tej kategorii aktów normatywnych jest charakter zawartych w akcie norm, nie zaś jego forma zewnętrzna.

W obowiązującym stanie prawnym wyróżnić można dwie kategorie aktów prawa miejscowego – przepisy o charakterze wykonawczym i przepisy porządkowe. Akty wykonawcze, zwłaszcza te stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, regulują szereg istotnych kwestii, m.in. zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej czy wysokość podatków i opłat lokalnych. Przepisy porządkowe z kolei mogą być wydawane w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących,

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja RP.

2. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 41.

wyłącznie w celu przeciwdziałania (w szczególnych sytuacjach) realnym zagrożeniom dla określonych wartości³.

Organami jednostek samorządu terytorialnego, posiadającymi kompetencję do stanowienia aktów wykonawczych, są przede wszystkim organy prawodawczo-kontrolne, tj. rada gminy, rada powiatu i sejmik. Stanowią one akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym na podstawie ustaw samorządowych⁴ oraz na podstawie upoważnień przewidzianych w ustawach szczególnych. Niezwykle rzadko przepisy szczególne zawierają delegacje ustawowe do stanowienia aktów wykonawczych prawa miejscowego przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego⁵. Organy gmin i powiatów stanowią również, na podstawie

ustaw samorządowych, akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Uprawnienia prawotwórcze posiadają w tym zakresie rada gminy i rada powiatu. W pewnych przypadkach organami władnymi do wydawania przepisów porządkowych są także samorządowe organy wykonawcze – wójt (burmistrz, prezydent) i zarząd powiatu.

Podkreślić przy tym należy, że organy miasta na prawach powiatu – tj. gminy wykonującej zadania powiatu – posiadają stosunkowo szeroki zakres kompetencji w dziedzinie prawodawstwa lokalnego, wydają one bowiem akty prawa miejscowego pozostające zarówno w gestii organów gminy (np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁶ czy „kodeksy reklamowe”⁷), jak i powiatu (np. rozkłady godzin pracy aptek ogólnodostępnych⁸).

Co ważne, akty prawa miejscowego, będąc źródłami powszechnie obowiązującego prawa, mogą określać prawa i obowiązki wskazanych w nich podmiotów oraz stanowić podstawę orzeczeń sądowych i aktów administracyjnych. Przykładem decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie stosownych aktów prawa miejscowego, są decyzje o ustaleniu opłaty adiacenckiej, decyzje ustalające wysokość zobowiązania podatkowego czy decyzje podejmowane w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym mogą zaś przewidywać za naruszenie ich przepisów kary grzywny, wymierzane w trybie i na zasadach określonych w kodeksie wykroczeń⁹. Prawo miejscowe stanowi

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62.

4. Na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), dalej jako usg; na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.), dalej jako usp; na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.), dalej jako usw.

5. Przykładowo art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybnictwie śródlądowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 652 z późn. zm.) przewiduje, że obręby ochronne ustanawia lub znosi zarząd województwa w drodze uchwały.

6. Zob. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.).

7. Zob. art. 37a ust. 1 przywołanej powyżej ustawy. Na mocy tego przepisu, wprowadzonego z dniem 11 września 2015 r., rada gminy w formie uchwały może określić zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Uchwały te zwane są powszechnie „kodeksami reklamowymi” bądź „uchwałami krajobrazowymi”.

8. Zob. art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2211 z późn. zm.).

9. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r., poz. 618 z późn. zm.).

bez wątpienia ważny element prawa powszechnie obowiązującego obejmującego swą regulacją liczne kwestie. Wobec powyższego, istotnym zagadnieniem wydaje się kwestia możliwych trybów kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego. W tym miejscu pokreślić należy, że przepisy regulujące sądową kontrolę aktów prawa miejscowego nie różnicują form tej kontroli w zależności od tego, który organ wydał dany akt. Poniższe uwagi mają więc charakter uniwersalny i dotyczą w takim samym stopniu aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy miasta na prawach powiatu, jak i aktów wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz terenowe organy administracji rządowej.

II.

Obowiązujący model kontroli prawa zakłada funkcjonowanie w ramach władzy sądowniczej wyspecjalizowanego organu – Trybunału Konstytucyjnego, którego zasadniczą kompetencją jest kontrola hierarchicznej zgodności prawa, w tym zwłaszcza zgodności z Konstytucją RP. Kontrola następcza norm sprawowana jest przez Trybunał w trzech procedurach: kontroli abstrakcyjnej, kontroli konkretnej (pytania prawne) oraz skargi konstytucyjnej¹⁰. Może on dokonywać także prewencyjnej kontroli konstytucyjności norm z inicjatywy Prezydenta RP, który przed podpisaniem ustawy bądź przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej, może zwrócić się do Trybunału z wnioskiem w sprawie zgodności takiego aktu z Konstytucją RP. Ze

względu na charakter kontroli prewencyjnej, nie ma ona jednak zastosowania do procesu stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w formie aktów prawa miejscowego, w związku z czym nie wymaga szerszego omówienia.

Kontrola abstrakcyjna, jak sama nazwa wskazuje, sprawowana jest *in abstracto* – w oderwaniu od konkretnego przypadku stosowania prawa. Podmioty uprawnione do złożenia wniosku inicjującego ten typ kontroli zostały enumeratywnie wymienione na gruncie art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji RP. Z kolei zakres przepisów podlegających zaskarżeniu w tym trybie określa wyczerpująco art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP, a katalog nie obejmuje aktów prawa miejscowego. Trybunał Konstytucyjny nie może tym samym dokonywać abstrakcyjnej kontroli aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP „sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Przyjmuje się – chociaż nie jest to pogląd powszechny, o czym dalej będzie mowa – że kierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne mają odrębny przedmiot określony w art. 193 Konstytucji RP. Stanowi on samodzielną podstawę kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa, w związku z czym przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego mogą być akty prawa miejscowego¹¹. Ponadto przedstawione przez

10. Więcej na ten temat: L. Garlicki, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2.

sąd Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczyć może nie tylko konstytucyjności danego aktu normatywnego, ale również jego zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Podkreślić trzeba, że pytanie prawne może zadać każdy sąd, w tym sąd rozpoznający sprawę w I instancji, na każdym etapie postępowania. Sąd nie ma jednak prawnego obowiązku przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, a jest to wyłącznie uprawnienie, na co jednoznacznie wskazuje redakcja art. 193 Konstytucji RP i użyty przez ustrojodawcę zwrot „sąd może przedstawić”. Nie jest natomiast konieczne, by pytający sąd był przekonany o niezgodności z Konstytucją RP danego przepisu, a wystarczy, żeby miał uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności normy będącej przedmiotem pytania prawnego¹² i od odpowiedzi na pytanie zależało rozstrzygnięcie sprawy.

Akty normatywne mogą zostać poddane kontroli zgodności z Konstytucją RP także poprzez instytucję skargi konstytucyjnej. Konstytucja RP w art. 79 ust. 1 wskazuje, że przedmiotem badania konstytucyjności przez Trybunał

Konstytucyjny w ramach skargi może być ustawa lub inny akt normatywny „na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie”. W praktyce oznacza to, że skarga konstytucyjna może być wniesiona tylko przeciw wyżej wymienionym aktom normatywnym, leżącym u podstaw rozstrzygnięć indywidualnych w konkretnej sprawie. O ile pojęcie „ustawa”, mimo braku zdefiniowania go w Konstytucji RP, nie budzi większych problemów interpretacyjnych, wszakże powinno być rozumiane szeroko i obejmować każdy obowiązujący w polskim porządku prawnym akt o randze ustawy¹³, o tyle termin „akt normatywny” wymaga ustalenia jego treści. Nie wiadomo, czy art. 79 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter autonomiczny względem art. 188 Konstytucji RP czy też należy go odczytywać przy uwzględnieniu treści tego drugiego przepisu. Pojęcie „akt normatywny” interpretowane przez pryzmat art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP obejmowałoby tylko „przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe” oraz umowy międzynarodowe. Według innej możliwej interpretacji, odrębne wskazanie w art. 188 pkt 5 Konstytucji RP kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawach skarg konstytucyjnych, obok orzekania w sprawach aktów normatywnych wymienionych w pkt 1–3, świadczy o nadaniu skardze odmiennego charakteru i przyjęciu, że jej przedmiot określony został autonomicznie w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Zagadnienie to było szeroko omawiane w doktrynie, w szczególności w pierwszych latach po wejściu w życie Konstytucji RP, jednak do dziś

11. Więcej na ten temat: J. Trzciniński, M. Wiącek, komentarz do art. 193, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8–9. Zob. także: R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 28–29 oraz J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 97.

12. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 1, s. 14.

13. B. Banaszak, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 929. Pod pojęciem „ustawy” należy rozumieć między innymi rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy, a ponadto: akty prawne rangi ustawowej wydane przed uchwaleniem Konstytucji RP, takie jak dekrety Rady Państwa z mocą ustawy i dekrety Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z mocą ustawy, o ile zachowały one moc obowiązującą.

nie zostało wypracowane jednolite stanowisko w tym przedmiocie.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP pojęcia „akt normatywny”, nasuwa się pytanie o możliwość kwestionowania konstytucyjności aktów prawa miejscowego w drodze skargi. Zdaniem Ferdynanda Rymarza, wyłączenie prawa miejscowego z zakresu przedmiotowego skargi prowadziłoby do poważnego ograniczenia zasady nadrzędności Konstytucji RP, bowiem zakładałoby istnienie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zawierającego normy generalno-abstrakcyjne, które nie podlegałyby kontroli pod względem zgodności z Konstytucją RP¹⁴. Ważnym argumentem za zaliczeniem aktów prawa miejscowego do przedmiotowego zakresu skargi jest również to, iż prawo miejscowe wchodzi w zakres zawartego w art. 193 Konstytucji RP terminu „akt normatywny”¹⁵, identycznego jak w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Mając na względzie powyższe, uznaje się możliwość kierowania przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów prawa miejscowego. Należy odnotować, że w doktrynie wyrażono także odmienne poglądy, negujące możliwość objęcia przedmiotem skargi aktów prawa miejscowego. Według Zdzisława Czeszejki-Sochackiego: „użyte w art. 79 ust. 1 pojęcie «akt normatywny» obejmuje jedynie te akty, co do których art. 188 pkt 1–3 przewiduje kognicję Trybunału Konstytucyjnego”¹⁶. Lech Garlicki konsekwentnie prezentuje jeszcze dalej idące stanowisko, zgodnie z którym

przedmiot zarówno skargi konstytucyjnej, jak i pytania prawnego, należy określać wyłącznie na podstawie art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP, a kompetencja do kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego przyznana została sądom administracyjnym¹⁷.

Sam Trybunał Konstytucyjny już w 2001 r. uznał możliwość uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej aktów prawa miejscowego, „o ile mają one charakter normatywny i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym, czyli powszechnie obowiązującego prawa, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne”¹⁸. Ponadto Trybunał wyraził wówczas pogląd, że „zakres przepisów podlegających zaskarżeniu [...] ustala [...] autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji RP”, a „wyłączenie spoza zasięgu skargi konstytucyjnej prawa miejscowego byłoby także sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału Konstytucyjnego z regulacją art. 79 ust. 1”¹⁹. W 2011 r., w wyroku wydanym w pełnym składzie, Trybunał

14. F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 5, s. 8.

15. Zob. literatura przywołana w przypisie 11.

16. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 48.

17. Więcej na ten temat: L. Garlicki, komentarz do art. 188..., s. 22 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 349–351. Tak również NSA w wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1170/09 (LEX nr 594940).

18. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40. Na marginesie warto dodać, że sprawa, w której zapadło przedmiotowe postanowienie, dotyczyła zgodności z Konstytucją RP dwóch uchwał Rady Miejskiej Wrocławia. TK odmówił jednak nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niespełnienie przesłanek dopuszczalności skargi.

19. Tamże. Zob. też: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt Ts 155/12, OTK ZU 2013, nr 3B, poz. 262.

podtrzymał swoje poprzednie stanowisko, że zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP w sposób autonomiczny²⁰. Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny odmawia możliwości kwestionowania w drodze skargi konstytucyjnej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uznając je za szczególnego rodzaju akty prawa miejscowego, które nie odpowiadają w pełni cechom aktów

normatywnych i „mieszczą się [...] między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa”²¹. Jednakże orzecznictwo trybunalskie nie jest konsekwentne w tym przedmiocie. Trybunał Konstytucyjny uznał wcześniej, że plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym powszechnie obowiązującym i mieści się on w pojęciu aktów normatywnych wymienionych w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP²². Należy dodać, że art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³ stanowi wprost, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego²⁴. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, czyli aktami normatywnymi²⁵.

20. Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 97. Powołane orzeczenie zostało wydane co prawda w sprawie zgodności rozporządzenia WE z Konstytucją RP, niemniej jednak w uzasadnieniu wyroku TK szeroko odniósł się co do problematyki przedmiotu skargi konstytucyjnej, w tym do możliwości kwestionowania w drodze skargi aktów prawa miejscowego.

21. Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt SK 42/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

22. Postanowienie TK z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40.

23. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.).

24. Przepis art. 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) również przewidywał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym; przepisy gminne to dawna, nieużywana już przez ustawodawcę zbiorcza nazwa aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę.

25. Zob. np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2195/12, ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 34; uchwała NSA z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 89; wyrok SN z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II CSK 627/10, LEX nr 936447 oraz wyrok SN z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606.

26. Przepisy szczególnie mogą jednak, w wyraźnie przewidzianych przypadkach, powierzać wykonywanie kontroli administracji publicznej także sądom powszechnym. Przykładowo, od decyzji wydawanych przez organ rentowy w sprawie emerytury lub renty przysługuje odwołanie do właściwego sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Co ważne, kontrola ta oparta jest na zupełnie innym modelu. Sąd powszechny posiada kompetencję do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, w odróżnieniu od uprawnień o charakterze kasacyjnym sądu administracyjnego. Więcej na ten temat: J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, komentarz do art. 2, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 35–37.

III.

Z art. 184 Konstytucji RP wynika, że sądowną kontrolę administracji publicznej sprawuje sądownictwo administracyjne²⁶. Przepis ten stanowi: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Uzupełnieniem normy konstytucyjnej jest art. 1 § 1 *ab initio* prawa

o ustroju sądów administracyjnych²⁷ przewidujący, iż „sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej”. Zgodnie z §2 przywołanego artykułu „kontrola, o której mowa w §1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”.

W zakresie dokonywanej przez sądy administracyjne kontroli administracji publicznej, istotną rolę spełnia sądowa kontrola legalności prawa, w ramach której wyróżnia się z kolei bezpośrednią i pośrednią kontrolę legalności²⁸. Kontrola bezpośrednia, wynikająca wprost z art. 184 Konstytucji RP, sprowadza się do orzekania o legalności aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Należy przy tym zwrócić uwagę na pewną niedoskonałość redakcyjną przepisu art. 184 zd. 2 Konstytucji RP, w którym mowa jedynie o „uchwałach organów samorządu terytorialnego”. Wydaje się, że ustrojodawca celowo nie posłużył się sformułowaniem „akty normatywne organów samorządu terytorialnego”, chcąc poddać kognicji sądów administracyjnych akty normatywne stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, ale i wydawane przez nie akty niezawierające norm generalnych i abstrakcyjnych. Niemniej jednak akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznemu obowiązującego oraz akty stosowania prawa mogą być wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego także w formie zarządzeń.

Postanowienia art. 184 Konstytucji RP odnoszące się do bezpośredniej kontroli legalności

prawa precyzują odpowiednie przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹. Przepis art. 3 § 2 ppsa przewiduje, że sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5). Nadto, w myśl art. 3 § 2 pkt 6 ppsa, kognicji sądów administracyjnych poddane zostały również niebędące prawem miejscowym akty, wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Przy czym zaskarżanie aktów prawa miejscowego jest dopuszczalne bez względu na przedmiot ich regulacji, ponieważ w tym zakresie nie obowiązuje kryterium ograniczające do spraw z zakresu administracji publicznej³⁰.

27. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.).

28. R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. II, Warszawa 2012, s. 408.

29. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.), dalej jako ppsa.

30. B. Adamiak, *Dopuszczalność drogi przed sądem administracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 122. Zauważyć przy tym należy, że art. 3 §1 pkt 5 ppsa w zakresie, w jakim nie ogranicza podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, możliwości zaskarżenia aktów prawa miejscowego do aktów wydawanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, jest sprzeczny z art. 101 ust. 1 usg, art. 87 ust. 1 usp, art. 90 ust. 1 usw oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 z późn. zm.). Przepisy te jednoznacznie stanowią o możliwości zaskarżania aktów podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie z art. 147 § 1 ppsa, sąd administracyjny uwzględniając skargę na „na uchwałę lub akt”, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo – jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności – stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa. Takie przepisy szczególne zawierają ustrojowe ustawy samorządowe, które przewidują, że w przypadku wady będącej nieistotnym naruszeniem prawa, nie stwierdza się nieważności uchwały (zarządzenia), ograniczając się do wskazania, iż akt podjęto z naruszeniem prawa. Co zastanawiające, w art. 3 §2 pkt 5 i 6 ppsa ustawodawca posługuje się odpowiednio terminami „akty prawa miejscowego” i „akty”, a w przepisie art. 147 ppsa, z nieznanych względów, występuje już mogące wprowadzać w błąd sformułowanie „uchwała lub akt”. Uchwała podjęta przez właściwy organ, zależnie od tego, czy będzie zawierała normy generalno-abstrakcyjne czy normy indywidualno-konkretne, zawsze wszak będzie aktem stanowienia bądź stosowania prawa. Niezrozumiałe jest wobec tego różnicowanie w art. 147 ppsa kontrolowanych przez sądy administracyjne aktów na akty i uchwały.

Z pośrednią kontrolą legalności prawa mamy z kolei do czynienia w sytuacji, gdy sąd administracyjny samodzielnie dokonuje oceny aktu normatywnego, stanowiącego podstawę prawną aktu administracyjnego (np. decyzji administracyjnej), który jest bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia. Sąd administracyjny, uznając przepis takiego aktu normatywnego za

niezgodny z normami wyższego rzędu, może odmówić jego zastosowania w toku rozpoznawania określonej sprawy. Formalnie natomiast zakwestionowany przepis pozostaje w systemie prawnym. Celem przesądzenia o bycie prawnym tego aktu, sąd może wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ sam nie ma możliwości zastosowania środków przewidzianych w art. 147 §1 ppsa. Podstawowa różnica między bezpośrednią i pośrednią kontrolą legalności prawa sprowadza się zatem do tego, że w ramach kontroli pośredniej niemożliwa jest trwała eliminacja z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego naruszającego normy hierarchicznie wyższe.

Uprawnienie sądów (w tym sądów administracyjnych) do odmowy zastosowania aktu prawnego w toku rozpoznawania określonej sprawy nie wynika *expressis verbis* z żadnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, a wyprowadzane jest z konstytucyjnej zasady podległości sędziów Konstytucji RP i ustawom. Wątpliwości dotyczą jednocześnie rodzaju norm, których oceny może dokonać sąd. Pomijając nieistotne w kontekście prowadzonych rozważań sporne zagadnienie o dopuszczalność samodzielnego badania przez sąd konstytucyjności przepisów rangi ustawowej, zauważyć należy, iż takie uprawnienie bez wątplenia przysługuje w stosunku do aktów podustawowych³¹. W nauce od dawna przyjmuje się, że z konstytucyjnej gwarancji podległości sędziów Konstytucji RP oraz ustawom wynika autonomiczne uprawnienie, ale i obowiązek

31. Więcej na ten temat: R. Hauser, J. Trzcziński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 2, s. 13–17.

oceny konstytucyjności aktów podustawowych mających zastosowanie w konkretnej sprawie³².

Trzeba odnotować, że o ile kompetencja do dokonywania samodzielnej kontroli konstytucyjności aktów podustawowych w ramach kontroli pośredniej nie jest kwestionowana, to w doktrynie wyrażano stanowiska negujące uprawnienie sądów administracyjnych do oceny konstytucyjności prawa miejscowego przy kontroli bezpośredniej³³. Przemawiać miałyby za tym norma wyrażona w art. 184 zd. 2 Konstytucji RP. Przepis ten *expressis verbis* stanowi, że przy kontroli uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej właściwym jest kryterium legalności, to jest zgodności z ustawami. Ustrojodawca, poprzez redakcję wskazanego przepisu, miał tym samym wyraźnie przesądzić, że sądy administracyjne orzekają o zgodności z ustawami aktów prawa miejscowego, a nie o zgodności tychże aktów z normami konstytucyjnymi. Z powyższym zdaje się korespondować orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek niezmiernie zdawkowe w tej materii. Trybunał, w przywołanym już uprzednio wyroku uznającym, iż nie może badać konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ze względu na szczególny charakter tych aktów, pośrednio wskazał na zakres kontroli prawodawstwa lokalnego dokonywanej przez sądy administracyjne. Trybunał stwierdził wówczas: „Plany te muszą być zgodne ze związanymi z ich przedmiotem ustawami. Na straży tej zgodności w imię ochrony praw jednostki

stoją: wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. Z kolei wskazane ustawy [...] podlegają kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Mamy określoną całość składającą się z logicznie powiązanych ze sobą instytucji prawnych służących ochronie praw i wolności”³⁴. Z przytoczonego wyroku można wywnioskować, iż sądy administracyjne, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie są władne do sprawowania samodzielnej kontroli konstytucyjności zaskarżonych aktów prawa miejscowego, a jedynie do badania ich zgodności z ustawami. Przyjęcie poglądu o braku kompetencji sądów administracyjnych do kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego, zmuszałoby sąd – w przypadku dostrzeżenia niekonstytucyjności takiego aktu (np. związanej z jego retroaktywnością) – do skierowania stosownego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Analizując zaś dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące skarg na akty prawa miejscowego, należy zauważyć, iż sądy uznają się za właściwe do badania konstytucyjności tych aktów normatywnych³⁵. Także w literaturze

32. Więcej na ten temat: L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 10. Zob. także wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 39 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 1998 r., sygn. akt U 2/97, OTK ZU 1998, nr 1, poz. 4.

33. Więcej na ten temat: A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 193, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 1263; R. Hauser, A. Kabat, dz. cyt., s. 29; Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 269 oraz F. Rymarz, dz. cyt., s. 6–7.

34. Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt SK 42/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

35. Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 153/14 (LEX nr 1527453), wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 255/10 (LEX nr 757883) oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 612/08 (LEX nr 536243).

przedmiotu podnosi się, że wzorcami kontroli mogą być wszelkie akty hierarchicznie nadrzędne, w tym Konstytucja RP³⁶.

W konsekwencji opowiedzenia się za możliwością dokonywania przez sądy administracyjne oceny konstytucyjności aktów prawa miejscowego, powstaje pytanie o wzajemną relację uprawnień sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. NSA w 2010 roku w jednym ze swoich orzeczeń wyraził bowiem dość kategoryczne przekonanie, iż „w piśmiennictwie dotyczącym instytucji pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 Konstytucji zwraca się [...] uwagę że pojęcie aktu normatywnego jakim operuje ten przepis stanowi zbiorcze określenie aktów władzy publicznej wymienionych w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP”, a ponadto „niesporne jest [...] że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być akty organów terenowych”³⁷. Konstytucja RP miała więc przyznać kompetencję do kontroli prawodawstwa lokalnego wyłącznie sądom administracyjnym. Stanowisko zaprezentowane przez NSA jest co najmniej zastanawiające. W doktrynie – o czym była już poprzednio mowa – występują co prawda rozbieżne interpretacje dotyczące zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego, lecz przeważająca większość autorów uznaje możliwość wystąpienia przez sąd z pytaniem prawnym o zgodność aktu prawa miejscowego z Konstytucją RP. Formułowane wątpliwości dotyczą natomiast głównie przedmiotu skargi

konstytucyjnej. Ponadto nie sposób podzielić poglądu, że przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny nie mogą być akty normatywne stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej w województwie. Żaden z przepisów konstytucyjnych bądź ustawowych nie wyłącza spod kognicji Trybunału Konstytucyjnego aktów prawa miejscowego, a uprawnienie sądów administracyjnych do kontroli ich konstytucyjności, czy to w trybie kontroli bezpośredniej czy pośredniej, nie ingeruje w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Uznać trzeba, że w obowiązującym stanie prawnym zarówno sądom administracyjnym, jak i Trybunałowi Konstytucyjnemu przysługuje kompetencja do dokonywania oceny norm prawa miejscowego. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że w praktyce rolę „negatywnego prawodawcy” w stosunku do aktów prawa miejscowego spełniają sądy administracyjne. Jak dotąd Trybunał Konstytucyjny nie wydał jeszcze orzeczenia, w którym oceniłby zgodność aktu prawa miejscowego z określonym wzorcem kontroli. Wnoszonym dotychczas skargom konstytucyjnym odmawiano nadania dalszego biegu, bądź też postępowania wywołane ich wniesieniem były umarzane ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV.

Występowanie sprzecznych i nawzajem wykluczających się poglądów co do kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego

36. Więcej na ten temat: M. Wiącek, komentarz do art. 184, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 1106. Zob. także przypis 17 i powołane tam piśmiennictwo oraz orzecznictwo.

37. Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1170/09 (LEX nr 594940).

wynika często nie tyle ze świadomego zamiaru ustrojodawcy, co z niejasności przepisów, które uwidoczniły się w dotychczasowej praktyce stosowania Konstytucji RP. Podstawowe kontrowersje wiążą się już bowiem z samym pytaniem, które organy władczy sądowniczej są uprawnione do sprawowania kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego? Z jednej strony Konstytucja RP wyraźnie przewiduje, że o zgodności uchwał organów samorządu terytorialnego oraz aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej z ustawami orzekają sądy administracyjne, z drugiej zaś to Trybunałowi Konstytucyjnemu powierza rolę organu powołanego do kontroli

konstytucyjności i legalności prawa, nie precyzując zarazem, jakie akty podlegają jego kognicji w ramach instytucji pytań prawnych i skargi konstytucyjnej. Powstaje wobec tego wątpliwość, czy sądy administracyjny są uprawnione także do orzekania o zgodności aktów prawa miejscowego z Konstytucją RP i czy możliwe jest uczynienie ich przedmiotem pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Wszystko to prowadzi nieodparcie do przeświadczenia, że wprowadzony model sądowej kontroli tych aktów normatywnych nie jest dostatecznie przemyślany, a ingerencja ustrojodawca w obowiązujące unormowanie byłaby ze wszech miar pożądana.

Literatura:

- B. Adamiak, *Dopuszczalność drogi przed sądem administracyjnym*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2015.
- B. Banaszak, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1
- D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, komentarz do art. 2, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- L. Garlicki, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy 1998”, nr 1.
- R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. II, Warszawa 2012.
- R. Hauser, J. Trzciński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 2.
- A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 193, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016.
- J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000.
- J. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 5.
- J. Trzciński, M. Wiącek, komentarz do art. 193, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007.
- M. Wiącek, komentarz do art. 184, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016.