

DOROTA DĄBEK

Uniwersytet Jagielloński

Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność i jednolitość systemu prawa

„Przedmiotowe prawo administracyjne w sferze swego normatywnego obowiązywania musi być spójne”

J. Filipek

Szeroko rozumiana spójność, jedność systemu prawa – to jedna z jego najważniejszych cech, jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego. O jej znaczeniu Szanowny Jubilat wspominał wielokrotnie¹.

Stworzenie spójnego systemu prawa wymaga podjęcia stosownych działań zarówno na etapie stanowienia prawa, jak też później – na etapie jego stosowania. W niniejszym artykule koncentruję się na analizie instrumentów mających zapewnić spójność systemu prawa na etapie jego stanowienia i abstrakcyjnego obowiązywania. Chodzi tu w szczególności o kontrolę legalności prawa w znaczeniu zapewnienia jego zgodności z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawnymi, zwłaszcza zaś z aktami hierarchicznie wyższego rzędu. Mam przy tym świadomość, że nawet osiągnięcie pełnej jedności prawa w jego abstrakcyjnym obowiązywaniu nie stanowi gwarancji spójności jego działania. W pełni więc uznać należy trafność stwierdzenia, że spójnego działania prawa nie są w stanie zapewnić ani więzy organizacyjne, ani hierarchia źródeł prawa.

„Normy prawne ujmowane bowiem z osobna są sobie równe w obowiązywaniu, co oznacza, że obowiązują równolegle obok siebie. Dopiero, gdy będziemy koncentrować uwagę na normach prawnych w działaniu, tj. na uprawnieniach lub obowiązkach, jakie z nich wynikają w przewidzianym stanie faktycznym, okaże się, że zastosowanie jednych z nich może być uzależnione od wcześniejszego zastosowania innych norm prawnych. Jakkolwiek więc – abstrakcyjnie rzecz ujmując – dla obowiązywania normy w konkretnym przypadku nie ma znaczenia ranga źródła prawa, w jakim norma prawna została zawarta, to jednak ranga ta nabiera istotnego znaczenia w przypadku zastosowania normy w obliczu określonego stanu faktycznego. Stąd trzeba odgraniczyć obowiązywanie prawa w sferze normatywnej abstrakcji od jego zastosowania w obliczu określonego stanu faktycznego”².

¹ Por. m.in.: J. Filipek, *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego* [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa administracyjnego i sądownoadministracyjnego w sprawach samorządowych*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik i P. Dobosza, Zakamycze, Kraków 2001, s. 41, skąd pochodzi też cytat będący mottem tego artykułu.

² Ibidem, s. 42.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza jedynie fragmentu systemu prawa, tj. tych źródeł prawa administracyjnego, które usytuowane są najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej – w kontekście jedności i jednolitości systemu prawa. Postawiony problem badawczy zostanie ujęty w dwóch różnych perspektywach: jednolitości prawa w aspekcie zasad państwa unitarnego oraz jego jedności w aspekcie środków prawnych (kontrolnych) tę jedność gwarantujących.

Na wstępie kilka założeń terminologicznych.

Pojęcia „jedność systemu prawa”³ i „jednolitość systemu prawa”⁴ często w doktrynie są z sobą utożsamiane⁵. Oznaczają one uporządkowanie systemu prawa „w całość wolną od niezgodności („sprzeczności”) logicznych i prakseologicznych, a więc spójną wewnętrzną oraz zupełną”⁶. Dla potrzeb niniejszej pracy wprowadzam jednak rozróżnienie tych pojęć, ustalając, że pod pojęciem „jedność systemu prawa” rozumieć będę spójność i komplementarność jego norm, zaś pojęcie „jednolitość systemu prawa” odnosić będę do jego terytorialnego zróżnicowania w aspekcie zasad państwa jednolitego (unitarnego)⁷.

I. Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jednolitość systemu prawa

A. Idea państwa jednolitego

We współczesnych modelach ustrojowych funkcjonują dwa różne typy ustroju, a mianowicie przyjęty u nas typ państwa jednolitego oraz państwa złożone, tzw. federacje.

Istota państwa federacyjnego polega na tym, że oprócz państwowości federacji istnieją jednostki wchodzące w jej skład, lecz o państwowości odrębnej⁸. Jednostki te powstały „samodzielnie” w tym znaczeniu, że ich odrębna państwowość powstała z mocy ich własnego prawa, a nie w wyniku nadania jej przez federację. Skoro więc w państwie federacyjnym istnieją różne państwowości i funkcjonują organy wywodzące swe kompetencje z różnych państwowości, to z założenia istnieją różne organy ustawodawcze: federacyjne i poszczególnych państw. Jest więc zupełnie naturalne, że obowiązują obok siebie różne porządki prawne, oczywiście z zachowaniem stosownych norm kolizyjnych.

Zupełnie inaczej jest w państwie jednolitym. Istotą tego typu ustroju jest istnienie jedne-

³ Pojęciem tym posługuje się np. H. Rot, *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Warszawa 1971, s. 16–17.

⁴ Pojęciem tym posługują się np. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 349.

⁵ Por. m.in. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 109.

⁶ Por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 87–88.

⁷ Zabieg różnicowania tych pojęć w oparciu o różnorodne kryteria stosowany jest w doktrynie; por. m.in. P. Dobosz, *Dekoncentracja zadań i kompetencji administracji publicznej a kwestia jedności systemu prawa oraz jednolitości orzecznictwa administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego*, „Casus”, 2000, nr 15, Suplement, s. XXI.

⁸ Np. kraje i obwody w Niemczech, kantony w Szwajcarii, stany w USA czy Australii, prowincje w Kanadzie, republiki w Rosji.

go tylko systemu organów reprezentujących jedno państwo. Nie oznacza to braku istnienia w państwie jednolitym podziałów jego terytorium na mniejsze jednostki. Istota tych jednostek jest jednak zupełnie inna niż w państwie federacyjnym. Jednostki terytorialne państwa jednolitego są tworzone w drodze jednostronnej decyzji władz państwowych. Jednostki te nie mają charakteru odrębnej państwowości. Zawsze więc tworzą one wraz z organami naczelnyymi i centralnymi jeden wspólny system organów jednej państwowości⁹.

B. Idea państwa jednolitego a zakres decentralizacji funkcji prawotwórczych

Tak więc nie budzi żadnych wątpliwości doktryny dopuszczalność dzielenia terytorium państwa jednolitego na mniejsze jednostki terytorialne. Należy przy tym podkreślić, iż różny w różnych państwach pozostawiony może być tym jednostkom terytorialnym zakres działania. Jeżeli te jednostki są duże i wyposażone w na tyle szeroki zakres kompetencji, że można mówić o „bilansowaniu się społecznych potrzeb z możliwościami ich zaspokajania”, określa się je mianem regionów. Zdecydowane natomiast spory doktryny budzi zagadnienie form, w których owe jednostki mogą działać. W tym zakresie wyróżnić można dwa przeciwstawne sobie poglądy:

1) Według pierwszego z nich ta różnorodność form, w których „regiony” mogą działać, obejmować może nawet kompetencje ustawodawcze. Według więc zwolenników tych poglądów nie kłóci się z ideą państwa jednolitego nawet tworzenie tak dalece „autonomicznych” regionów, że wyposażonych w uprawnienia ustawodawcze. Wśród zwolenników tych poglądów wyróżnić możemy dwa nurty: jeden, który nazwać by można „umiarkowanym”, i drugi – „skrajnym”.

a) Według pierwszego z nich wyróżnić można dwie odmiany regionalizmu. Regionalizm autonomiczny, który charakteryzuje się właśnie przekazaniem funkcji ustawodawczej państwa regionom, oraz tzw. regionalizm samorządowy, w którym takich możliwości nie ma¹⁰.

b) Według drugiego nurtu także wyróżnia się „samorząd” i „autonomię”, ten pierwszy utożsamiając z decentralizacją władzy wykonawczej, drugą zaś z decentralizacją władzy ustawodawczej, niemniej jednak przyjmuje się, że organizacje samorządowe są zazwyczaj równocześnie organizacjami obdarzonymi autonomią rozumianą jako przyznanie istniejącym w państwie związkom publicznoprawnym uprawnień do stanowienia dla siebie przepisów prawa (tzw. decentralizacja polityczna)¹¹.

2) Przedstawiony pogląd o dopuszczalności istnienia w państwie jednolitym „autonomicznych” regionów nie znalazł pełnej akceptacji w doktrynie. Prezentowany jest także pogląd przeciwny. Przyjmując istnienie jednego i jednolitego systemu prawnego, tworzonego przez Sejm i Senat jako jedyne konstytucyjne organy ustawodawcze, jako najistotniejszą gwarancję realizacji zasady państwa jednolitego, wyklucza się istnienie autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego. Nie jest więc możliwe tworzenie jakichkolwiek jednostek autonomicznych z własnym, odrębnym od państwa, prawodawstwem w sensie władzy ustawodawczej.

⁹ Por. P. Sarniecki [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. P. Sarnieckiego, Warszawa 1999, s. 33–34.

¹⁰ *Ibidem*, s. 34.

¹¹ Por. np. Sz. Wachholz, *Zasady prawa ustrojowego (konstytucyjnego)*, Nakładem Bratniej Pomocy IAG, Kraków 1932, s. 59–60.

„W państwie jednolitym jedno tylko prawo jest tworzone, jedno obowiązuje i jedno jest stosowane”¹².

Jest to w moim przekonaniu pogląd słuszny. Nie można bowiem uznawać za zgodną z ideą państwa jednolitego sytuacji, w której jednostki terytorialne byłyby autonomiczne. Opowiadając się więc z teoretycznego punktu widzenia za drugim z przedstawionych rozwiązań, należy się jednak zastanowić, czy jego obowiązywanie zostało przyjęte i pozostaje w pełnej zgodności z obowiązującymi aktualnie w Polsce zasadami ustrojowymi, a dokładniej: jak uzasadnić w tak rozumianym państwie jednolitym przewidzianą przez konstytucję możliwość stanowienia przez organy terenowe zróżnicowanego miejscowo prawa.

C. Idea państwa jednolitego na tle polskiej regulacji ustrojowej

Jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest wyrażona w art. 3 Konstytucji RP zasada państwa jednolitego (unitarnego). W pełni zgadzam się z poglądem, że najistotniejszą gwarancją realizacji tej zasady jest jeden i jednolity system prawny, tworzony przez Sejm i Senat jako jedyne konstytucyjne organy ustawodawcze. Oznacza to, że poszczególne jednostki podziału terytorialnego nie mają samodzielności politycznej. Istnieje jeden system organów władz publicznych oraz jeden system prawny, którego podstawę stanowi ustawa zasadnicza¹³. Wyklucza to istnienie autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego. Nie jest więc możliwe tworzenie jakichkolwiek jednostek autonomicznych z własnym, odrębnym od państwa prawodawstwem w sensie władzy ustawodawczej¹⁴.

Przyjęcie jednakże takiego poglądu rodzi problemy ze znalezieniem, w tak rozumianym państwie jednolitym, uzasadnienia dla obowiązywania w Polsce terytorialnie zróżnicowanego prawa stanowionego przez terenowe organy administracji rządowej, nade wszystko zaś dla obowiązywania prawa stanowionego przez organy samorządu terytorialnego. Czy jego stanowienie i obowiązywanie jest zgodne z zasadą jednolitości systemu prawa wynikającą z zasady państwa jednolitego?

Należy pamiętać, że obok zasady państwa jednolitego, aktualny model ustrojowy Rzeczypospolitej Polskiej jest oparty na wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP zasadzie decentralizacji władzy publicznej.

W doktrynie pojawiały się poglądy wiążące decentralizację nie tylko z władzą wykonawczą, ale i ustawodawczą¹⁵. Czy wobec tego będący przejawem owej decentralizacji samorząd terytorialny jest autonomiczny?

Profesor M. Zimmermann, pisząc przed laty o genezie niemieckiego samorządu terytorialnego, podkreślał, że wydawane przez jego organy przepisy traktowane były jako przejaw autonomii stanowiącej „publiczne prawo podmiotowe” związku samorządowego¹⁶. Samorząd był ujmowany jako korporacja prawa publicznego posiadająca prawa do „samorządzenia się” we własnych sprawach, co wyrażało się m.in. w prawie do wydawania własnych,

¹² A. Błaś [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Warszawa 1998, s. 20.

¹³ Por. m.in. S. Sağan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 41–42.

¹⁴ Por. m.in. cytowany w przypisie 12 pogląd A. Błasia.

¹⁵ Por. m.in. cytowany wyżej Sz. Wachholz.

¹⁶ M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*, Poznań 1963, s. 11 i n.

autonomicznych przepisów prawnych. Dużą rolę odegrała tu nauka o naturalnych prawach gminy, która traktowana była jako instytucja równa państwu, niemogącemu tych praw naruszać, jak też rozbudowana teoria organiczna państwa, zakładająca w jego obrębie cały system różnego rodzaju związków dysponujących w stosunku do swoich członków władztwem, za najważniejszy zaś z owych związków uznająca gminę, której przysługują samostne, „przez państwo nie nadane, ale uznane” publiczne prawa i obowiązki¹⁷. Zbudowany na takich podstawach samorząd terytorialny wyposażony był w szerokie „własne” prawo autonomii. Stąd też samorząd terytorialny uprawniony był do stanowienia tzw. *Satzungen* (czy też *autonome Satzungen*), a więc autonomicznych przepisów prawnych („statutów miejscowych”, „ustaw miejscowych”). Tak więc w prawie niemieckim charakterystyczne było i jest ujmowanie przepisów prawnych wydawanych przez organy samorządu jako wewnętrznych, autonomicznych przepisów korporacji, stanowiących niezależne od państwa źródło prawa. Nie zmienia autonomicznego charakteru tych przepisów fakt, że wymagają one z reguły zatwierdzenia przez organy nadzorcze. Przepisy te mają moc ustawy, z tym jednak że ustawy państwowe mają pierwszeństwo. W razie niezgodności takiego przepisu z ustawą przepis miejscowy nie obowiązuje, zaś jego zatwierdzenie przez organ nadzoru niczego już pod tym względem nie zmienia¹⁸. Przepisy te różnią się od wydawanych także przez samorząd terytorialny „rozporządzeń” (*Rechtsverordnungen*) tym, że ich wydawanie jest autonomicznym prawem podmiotowym korporacji, podczas gdy wydawanie rozporządzeń nie jest nigdy „własnym prawem” organu wydającego rozporządzenie.

Echa przedstawionej teorii wypływających z władztwa korporacyjnego, autonomicznych przepisów prawnych samorządu terytorialnego widoczne są w ustawodawstwie¹⁹ i doktrynie niemieckiej do dzisiaj²⁰.

Aktualnie przyjęty w Polsce model samorządu opiera się na zgola odmiennych założeniach teoretycznych. Teoria państwowa samorządu terytorialnego wychodzi z założenia suwerenności państwa, które może bądź wykonywać władzę bezpośrednio poprzez własne organy, bądź też może jej część przekazać miejscowemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu – samorządowi terytorialnemu. Istota samorządu polega więc na wykonywaniu przez korporacje samorządowe, jako własnych praw – praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo. Odmiennie więc niż w teorii naturalistycznej, samorząd nie jest przeciwstawiany państwu jako czynnik od niego niezależny, suwerenny²¹. Nie można mówić o autonomii samorządu terytorialnego. Powyżej wskazane argumenty uzasadniają więc słuszność negowania możliwości decentralizowania w państwie jednolitym władzy *stricte* ustawodawczej.

¹⁷ O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, cyt. za M. Zimmermannem, op.cit., s. 14.

¹⁸ Por. m.in. F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, wyd. VIII, Tübingen 1928, s. 78–82; cyt. za M. Zimmermannem, op.cit., s. 15.

¹⁹ Przepisy poszczególnych landów stanowią, że w drodze tzw. statutów miejscowych gminy mogą regulować „zadania własne”, jeżeli tylko dana sprawa nie została poddana regulacji ustawowej (por. np. § 4 ustawy gminnej Badenii-Wirtembergii).

²⁰ Por. m.in. H. Maurer, *Rechtsfragen Kommunalen Satzungsgebung* [w:] *Grundfragen des kommunalen Satzungsgebung*, Stuttgart 1994, s. 59; H.G. Reyer, *Grundrechtseinschränkungen durch Autonome Satzungen*, Berlin 1976; L.Ch. Adler, *Das Satzungsrecht der Gemeinden als verfassungsrechtlich eigenständiges Rechtsetzungsrecht?*, München 1997; S. Engel-Boland, *Gemeindliches Satzungsrecht und Gesetzesvorbehalt*, Baden-Baden 1999.

²¹ Por. J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 162.

O ile jednak przyjęty w Polsce model państwa unitarnego wyklucza możliwość istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego, o tyle w żadnym razie nie wyklucza możliwości zdecentralizowania na jednostki terytorialne²², nawet te „niepaństwowe”, tj. jednostki samorządu terytorialnego²³, szeroko rozumianej funkcji prawotwórczej. Wynika to zarówno z przyjętej koncepcji prawa²⁴, jak też teorii samorządu²⁵. Pomimo więc, że działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego nie może być traktowana jako działalność państwa, to jednak w sposób wyraźny i jednoznaczny znajduje swe uzasadnienie w przyjętym u nas modelu ustrojowym, stanowiąc jeden z elementów obowiązującego systemu prawa. W naszym porządku prawnym bowiem owa decentralizacja funkcji prawotwórczej została wyraźnie wprowadzona zarówno mocą konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego. Jej przejawem jest zjawisko upoważniania organów samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązujących źródeł prawa, a więc uznanie przez organy państwa efektów prawodawczej działalności samorządu terytorialnego za element systemu prawa²⁶. Niewątpliwie mamy tu więc do czynienia z takim układem strukturalnoorganizacyjnym, w którym organy samorządu terytorialnego „mają wyraźnie określone kompetencje ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej”²⁷. Kompetencje te są przy tym realizowane w sposób samodzielny, podlegając jedynie weryfikacyjnemu nadzorowi kompetentnych organów. W przyjętym u nas systemie dualistycznym

„(...) organy uchwałodawcze lokalne przestają należeć do jednolitej kategorii «władzy państwowej», a stają się organami korporacji terytorialnej, zaś wyposażenie ich w funkcje władcze *erga omnes*, a także zakres tych funkcji, jest kwestią wyraźnej decyzji ustawodawczej; funkcje te mają wówczas charakter pochodny, są wyrazem decentralizacji władztwa publicznego”²⁸.

Należy przy tym podkreślić, że celem owej decentralizacji jest optymalizacja procesu prawotwórczego, dostosowanie go do lokalnych warunków i potrzeb, a nie dążenie do regionalizacji jako niezależnej zasady wynikającej z zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

Podsumowując: stanowienie i obowiązywanie lokalnie zróżnicowanego prawa powszechnie obowiązującego, pochodzącego zarówno od terenowych organów administracji

²² J. Jellinek dostrzegał zjawisko decentralizacji prawodawstwa, podając za przykład obowiązujące na początku wieku lokalne rozporządzenia policyjne i statuty; J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, s. 492. Należy przy tym podkreślić, że autor ten kwestionował naturalistyczne ujmowanie autonomicznych przepisów prawnych jako źródło prawa niezależnego od państwa, „uznanego”, a nie „nadanego” przez państwo; G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, s. 283.

²³ „Wprawdzie samorząd terytorialny istnieje i działa w ramach państwa i wyłącznie na podstawie ustaw państwowych, niemniej organy samorządowe nie są organami państwa, ale odrębnymi od państwa związków, przy czym działalność tych podmiotów nie jest zachowywana na rzecz państwa”; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 63–64.

²⁴ W polskim porządku prawnym, w ślad za tradycją kontynentalną, do norm prawa zalicza się takie generalne i abstrakcyjne normy, które zostały wyraźnie ustanowione bądź uznane w odpowiedniej formie przez upoważnione do tego organy państwa, a których przestrzeganie jest zagwarantowane możliwością użycia przymusu państwowego; por. m.in. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, PWN, Warszawa–Poznań 1978, s. 44.

²⁵ Teoria państwowa zakłada, że samorząd terytorialny istnieje i działa wprawdzie samodzielnie, ale w ramach państwa i wyłącznie na podstawie ustaw państwowych; por. m.in. S. Kasznica, op.cit.

²⁶ Por. M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Działalność normodawcza samorządu terytorialnego*, OMT, 1990, nr 7–8, s. 4.

²⁷ J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 211.

²⁸ Cytuję za J. Bociem, op.cit., s. 166.

rządowej, jak też organów samorządu terytorialnego, nie pozostaje w sprzeczności z ideą państwa unitarnego. Z tego punktu widzenia obowiązujący w Polsce system prawny cechuje jednolitość.

II. Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność systemu prawa

System prawa powinien być w taki sposób uporządkowany, by cechowała go jedność²⁹. To uporządkowanie powinno polegać na stworzeniu całości wolnej od niezgodności logicznych, prakseologicznych³⁰, jak i merytorycznych, a więc spójnej wewnątrznie oraz zupełnej. Tylko bowiem „dobre” prawo³¹ daje podstawę (choć nie stanowi wystarczającej gwarancji, o czy była mowa na wstępie) do tego, by orzekające organy w danym „typie spraw” wydawały decyzje tego samego typu³², a więc by ich działania cechowała jednolitość. Jest to szczególnie ważne dla urzeczywistniania zasad państwa prawnego.

Akty prawa miejscowego stanowić więc powinny jeden z elementów spójnego systemu prawa. Stąd niezwykle istotne jest stworzenie instrumentów prawnych umożliwiających kontrolę ich legalności.

„Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw typu prawa miejscowego zakłada bowiem co prawda w swej istocie zróżnicowanie ich treści w zależności od tego, przez jaką jednostkę samorządu terytorialnego zostały podjęte, ale to zróżnicowanie może sięgać do granic wyznaczonych przez prawo (...)”³³.

Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności.

Rozważenia wymaga więc zagadnienie, czy zasady regulujące kontrolę aktów prawa miejscowego dostatecznie tę jedność gwarantują.

1. Kontrola legalności przepisów prawa powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju a kontrola legalności aktów prawa miejscowego

Zagadnieniem, które wysuwa się na czoło dalszych rozważań, mających na celu udzielenie odpowiedzi na zadane powyżej pytanie, jest konieczność uwzględnienia dwutorowości polskiej regulacji prawnej, kontrola bowiem zgodności aktów normatywnych podstawowych z aktami prawnymi wyższego rzędu złożona została zasadniczo w ręce dwóch różnych

²⁹ Pojęcie „jedności systemu prawa” rozumiem zgodnie z przyjętym w doktrynie, a więc jako jedność socjologiczną, teleologiczną, materialną oraz formalną (por. m.in. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 109 i n.), koncentrując się jednak na powiązaniach jedności materialnej i formalnej.

³⁰ Por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa...*, s. 87–88.

³¹ Por. m.in. R. Hauser, *Dobre prawo warunkiem jednolitości orzecznictwa*, „Rzeczpospolita”, 7 sierpnia 2000, nr 183, s. C1.

³² Por. pojęcie „jednolitości decyzji sądowych”; J. Wróblewski, *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.

³³ I. Skrzydło-Niżnik, *Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. St. Dolata, t. I, Opole 1998, s. 124.

podmiotów: Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pierwszy z nich jest właściwy do orzekania o zgodności z konstytucją i ustawami wykonawczych aktów prawnych obowiązujących jednolicie na obszarze całego kraju (stanowionych przez organy centralne), drugi zaś jest właściwy do kontroli legalności prawa miejscowego. Przyczyny tego dualizmu z całą pewnością nie stanowi zróżnicowanie charakteru prawnego tych przepisów. Jedne i drugie są bowiem w polskiej regulacji prawnej wyraźnie definiowane jako podustawowe, powszechnie obowiązujące źródła prawa³⁴. Z punktu widzenia obywatela i jego obowiązku zastosowania się do zasad wyrażonych w przepisach prawnych nie ma żadnej różnicy, czy przepisy te zostały ustanowione przez organy centralne, czy też terenowe. Wiążą one obywateli w ten sam sposób, albowiem negatywne konsekwencje powodujące naruszenie każdej powszechnie obowiązującej normy prawnej.

A. Zasady kontroli dokonywanej przez TK i NSA

a. Kryteria

Jedynym kryterium, na podstawie którego Trybunał Konstytucyjny sprawuje kontrolę aktów normatywnych, jest kryterium legalności rozumianej jako zgodność kontrolowanego aktu z aktami wyższego rzędu, a więc ustawą, ratyfikowaną umową międzynarodową i konstytucją. Kryterium legalności jest także jedynym kryterium, na podstawie którego działa NSA, brak jednak tutaj takiego doprecyzowania tego pojęcia, jakie spotykamy w ustawie o TK. Ustawa o NSA mówi bowiem ogólnie o kontroli pod względem zgodności z prawem (art. 21).

b. Rodzaje rozstrzygnięć

Zupełnie inne są rodzaje rozstrzygnięć, jakie mogą zapaść w wyniku przeprowadzonej kontroli legalności aktu normatywnego. TK ma możliwość stwierdzenia niezgodności aktu z prawem (badanie „zgodności innych aktów normatywnych z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”), czego skutkiem jest utrata mocy obowiązującej tegoż aktu z dniem ogłoszenia lub w terminie określonym w orzeczeniu³⁵, NSA natomiast stwierdza nieważność aktu prawa miejscowego w całości lub w części, czego skutkiem jest wyeliminowanie aktu z porządku prawnego. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego może ponadto stwierdzić wydanie uchwały z naruszeniem prawa³⁶.

³⁴ Art. 87 ust. 2 konstytucji.

³⁵ „Nie jest tak, że niekonstytucyjność przepisu jest równoznaczna z jego nieważnością i automatyczną eliminacją wszelkich skutków prawnych wcześniej przezeń wywołanych”; szerzej na temat skutków takiego orzeczenia por. m.in. M. S a f j a n, *Dylematy nie tylko teoretyczne*, „Rzeczpospolita”, 12 marca 2001, s. C1 i C2.

³⁶ Dotychczas istniejąca możliwość stwierdzenia niezgodności z prawem przestanie mieć zastosowanie do aktów prawa miejscowego po wejściu w życie ustawy z 16 lutego 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw; w chwili pisania tego artykułu tekst powyższej ustawy został uchwalony przez Sejm i przekazany do Senatu; tu i w dalszej części artykułu cytuję więc tekst tej ustawy w wersji uchwalonej przez Sejm przed rozpatrzeniem przez Senat.

c. Termin

Brak jest jakiegokolwiek ograniczenia czasowego dla możliwości wszczęcia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania i wydania orzeczenia o legalności aktu. Może to więc nastąpić w każdej chwili, niezależnie od tego, jak długo dany akt prawny już obowiązuje.

Mankamentem natomiast uprawnień kontrolnych NSA jest ich ograniczenie czasowe, wprowadzone przez przepisy regulujące dopuszczalność skargi: istnieje bowiem ustawowo 30-dniowy termin na jej wniesienie, liczony od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o podjęciu aktu lub innej czynności organu uzasadniającej wniesienie skargi (art. 35 ustawy o NSA), jak też zapis art. 35 ust. 3 ustawy o NSA, wprowadzający kolejne czasowe ograniczenie możliwości kwestionowania legalności aktu prawa miejscowego: prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść do NSA skargę tylko w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Po upływie powyższego, 6-miesięcznego terminu NSA odrzuci skargę.

Jako zdecydowanie natomiast korzystną dla wzmocnienia ochrony praw podmiotowych obywateli można uznać jedną z ostatnich nowelizacji³⁷, mianowicie rezygnację z obowiązywania wobec aktów prawa miejscowego rocznego terminu na stwierdzenie ich nieważności oraz – będące jeszcze w toku procesu legislacyjnego³⁸ – wyeliminowanie niezwykle krótkiego (30-dniowego) terminu na stwierdzenie nieważności aktów prawa miejscowego samorządu województwa (art. 83). Jako zdecydowany krok naprzód w tworzeniu spójnego systemu prawa traktować należy także przewidziane we wspomnianej regulacji³⁹ ujednolicenie zasad dotyczących nadzoru i kontroli legalności aktów prawa miejscowego samorządu województwa w stosunku do zasad obowiązujących wobec aktów gminnych i powiatowych.

Wskazane jednak powyżej ograniczenia czasowe możliwości orzekania przez NSA o legalności aktów prawa miejscowego w sposób zdecydowanie niekorzystny wpływają na gwarancje praw adresatów tych aktów, a tym samym poważnie utrudniają zapewnienie jedności systemu prawa.

B. Zachwianie dualizmu w trybie kontroli powszechnie obowiązujących aktów podstawowych

Opisana dwutorowość (NSA a TK) regulacji zasad kontroli aktów normatywnych niższego rzędu z aktami prawnymi wyższego rzędu nie jest, moim zdaniem, przewidziana w polskiej regulacji prawnej w sposób w pełni konsekwentny.

Z całą pewnością zasada ta w pełni obowiązuje w przypadku wniosków o orzeczenie zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu. Wynika to wyraźnie zarówno z regulacji konstytucyjnej (art. 184 i art. 188 konstytucji), jak i z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 2) oraz z ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art.16).

Zasada ta jest jednak wyraźnie zachwiana w przypadku instytucji sądowych pytań pra-

³⁷ Obow. od 15 lipca 2000 roku, Dz.U. z 2000 r. Nr 48, poz. 552.

³⁸ Tekst ustawy z dnia 16 lutego 2001 roku, cyt. w przypisie 36.

³⁹ Op.cit., art. 1, art. 2 i art. 3.

wnych. Przepisy konstytucji (art. 193) oraz ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 3) przewidują bowiem, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Ustawodawca posługuje się więc tutaj pojęciem „akt normatywny”, w odróżnieniu od wcześniej użytego (art. 188 pkt 3 konstytucji i art. 2 pkt 3 ustawy o TK) sformułowania „przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe”. Podstawowe więc zasady wykładni językowej wskazują na różnice między tymi pojęciami. Pojęcie „akt normatywny” należałoby rozumieć szerzej, a więc objąć jego zakresem wszelkie akty normatywne, także i te stanowione przez organy terenowe. Aktualna regulacja konstytucyjna przesądziła bowiem ostatecznie, że akty prawa miejscowego są zaliczane do aktów normatywnych. Tak więc jeżeli w trakcie rozpoznawania sprawy sąd orzekający poweźmie wątpliwość co do zgodności aktu prawa miejscowego z konstytucją, umową czy ustawą, organem właściwym do kontroli takiego aktu będzie nie NSA, lecz Trybunał Konstytucyjny.

Podobnie jest z kontrolą aktów normatywnych w ramach rozpoznawania tzw. skargi konstytucyjnej. Tę nową dla polskiego porządku prawnego instytucję wprowadza art. 79 konstytucji. Jej istotą jest uprawnienie każdego, którego konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, do wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego skargi w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w konstytucji. Także więc i w tym przypadku ustawodawca konstytucyjny posługuje się terminem „ustawa lub inny akt normatywny”, z czego jasno wynika, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być również akt prawa miejscowego. Jest to więc drugi wyłom od opisanej wcześniej zasady powierzenia uprawnień kontrolnych nad prawem miejscowym Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Także i w tym przypadku uprawnienia te przekazano w ręce Trybunału Konstytucyjnego⁴⁰.

Opisane wyżej dwa wyjątki od powierzenia NSA kontroli prawa miejscowego dowodzą niekonsekwencji polskiej regulacji prawnej. Trudno znaleźć racjonalne argumenty przemawiające za takim unormowaniem. Jeżeli bowiem ustawodawca już się zdecydował na dualizm poprzez rozdzielenie kontroli powszechnie obowiązujących aktów podstawowych pomiędzy dwa podmioty: NSA i TK, trudno zrozumieć brak konsekwencji w stosowaniu tej zasady.

2. Kontrola legalności aktów prawa miejscowego dokonywana przez organy administracji

Jak wiadomo, dualizm sprawowanej kontroli legalności powszechnie obowiązujących aktów podstawowych jest podwójny. Obok bowiem niezawisłego sądu (trybunału), uprawnienia do jej stosowania mają także organy administracyjne. W przypadku podstawowych przepisów powszechnie obowiązujących – stanowionych przez organy centralne (a więc rozporządzeń), organem administracyjnym uprawnionym do kontroli jest Rada Ministrów (art. 149 ust. 2 konstytucji), która może uchylić rozporządzenie. W przypadku zaś aktów prawa miejscowego ten katalog organów administracyjnych jest szerszy i zależy od tego, czy chodzi o akty samorządu terytorialnego, czy administracji rządowej.

⁴⁰ Por. m.in. W. Kręciś, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy”, 1998, nr 5, s. 53–69.

A. Nadzór nad prawem miejscowym samorządu terytorialnego

a. Kryteria

Sprawa kryterium sprawowanego nadzoru była zasadniczą kontrowersją, z jaką borykała się zarówno doktryna, jak i praktyka. Z regulacji konstytucyjnej wynika bowiem, że jedynym dopuszczalnym kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest kryterium legalności (art. 171 ust. 1 konstytucji) i takie też (i tylko takie) kryterium przewidują dwie nowe ustawy: o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Ustawa zaś o samorządzie gminnym przewidywała obok kryterium legalności także kryteria rzetelności, celowości i gospodarności w zakresie spraw zleconych gminie przez organy administracji rządowej. Zasadne było więc pytanie, czy w obliczu nowej konstytucji kryteria te nadal powinny być stosowane? Na szczęście proponowana nowelizacja⁴¹ ostatecznie usuwa wszelkie wątpliwości na ten temat, wykreślając z ustawy o samorządzie gminnym zapisy o kryteriach rzetelności, celowości i gospodarności i pozostawiając jedynie kryterium legalności.

b. Rodzaje rozstrzygnięć

Ustawodawstwo samorządowe uzależnia treść i skutki rozstrzygnięć nadzorczych od dwójakiego rodzaju czynników: od stopnia wadliwości aktu prawa miejscowego („istotne” lub „nieistotne” naruszenie prawa) oraz od czasu, jaki upłynął od podjęcia lub doręczenia aktu organowi nadzoru. Wątpliwość, jaka nasuwała się w związku z nowymi regulacjami prawnymi samorządu terytorialnego, dotyczyła samego trybu nadzoru i uprawnień przysługujących organom nadzoru. Regulacje bowiem poszczególnych ustaw samorządowych cechowało znaczne zróżnicowanie zasad, dla których trudno znaleźć uzasadnienie. Na szczęście dotychczasowe wady częściowo już zostały usunięte⁴² albo znikną w najbliższym czasie⁴³.

W chwili obecnej w odniesieniu do aktów prawa miejscowego istotne naruszenie prawa przez akt prawa miejscowego, a więc naruszenie mogące mieć wpływ na jego treść (co nie jest równoznaczne z przesłankami nieważności z art. 156 k.p.a.), wywołać może jedynie jeden rodzaj rozstrzygnięcia nadzorczego, a mianowicie stwierdzenie nieważności. Nie jest więc możliwe orzekanie wobec aktów prawa miejscowego o niezgodności uchwały z prawem⁴⁴. Usuwa to ze sfery lokalnego prawodawstwa wątpliwości co do skutków prawnych takiego rozstrzygnięcia oraz powoduje wprowadzenie jasnej reguły, że każda „istotna” wadliwość aktu prawa miejscowego powoduje jego wyeliminowanie z porządku prawnego⁴⁵.

⁴¹ Ustawa powołana w przypisie 36.

⁴² Por. głównie zmiany wprowadzone z dniem 15 lipca 2000 roku, Dz.U. z 2000 r. Nr 48, poz. 552.

⁴³ Zmiany wynikające z ustawy cytowanej w przypisie 36.

⁴⁴ Orzeczenie o niezgodności uchwały z prawem jest środkiem prawnym, który sąd administracyjny może zastosować jedynie z powodu upływu rocznego terminu na stwierdzenie nieważności, ten zaś nie dotyczy aktów prawa miejscowego, lecz innych uchwał organów samorządu terytorialnego – zasada ta została wprowadzona z dniem 15 lipca 2000 roku (Dz.U. z 2000 r. Nr 48, poz. 552), zmodyfikowana przez art. 1 pkt 59 lit. b, art. 2 pkt 33, art. 3 pkt 31 ustawy powołanej w przypisie 36.

⁴⁵ Dotychczas orzeczenie o niezgodności uchwały z prawem nie powodowało eliminacji treści aktów prawa miejscowego z porządku prawnego, wywołując jedynie inny skutek w postaci ryzyka odpowiedzialności odszkodowawczej w sytuacji, gdyby strona poniosła rzeczywistą szkodę wskutek podjęcia uchwały niezgodnej z prawem. Reguła ta ulegnie zmianie po wejściu w życie ustawy powołanej w przypisie 36, która wprowadza zasadę utraty mocy prawnej uchwały z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem (art. 1 pkt 59 lit. b, art. 2 pkt 33, art. 3 pkt 31).

Drugi rodzaj rozstrzygnięcia nadzorczego może zapaść w razie nieistotnego naruszenia prawa, przez co przyjęło się rozumieć „takie przypadki niezgodności z obowiązującymi przepisami, które nie mogły mieć wpływu na podjęcie i ukształtowanie treści ocenianej uchwały”⁴⁶. Tej treści rozstrzygnięcie nie wpływa na moc obowiązującą aktu prawa miejscowego. Można się zastanawiać, czy wpływa na powstanie obowiązku odszkodowawczego w sposób analogiczny, jak stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, a więc czy z punktu widzenia adresata aktu ma znaczenie dla jego praw podmiotowych. Z uregulowań wszystkich ustrojowych ustaw samorządowych wynika, że taki obowiązek odszkodowawczy powstaje⁴⁷.

Należy podkreślić, iż omówione powyżej zasady zostały obecnie ujednoczone dla wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego, co należy potraktować jako duży krok naprzód w budowaniu spójnego systemu prawa. Po wejściu więc w życie przepisów ustawy z 16 lutego 2001 roku, znikną dotychczasowe, budzące wiele głosów krytycznych odmienności regulacji z ustawy o samorządzie województwa.

c. Termin

Spory i wątpliwości w dotychczasowym stanie prawnym budziły też terminy, w jakich zapaść mogą wspomniane rodzaje rozstrzygnięć nadzorczych, zwłaszcza zaś termin, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności aktów prawa miejscowego, wiążący tak organ nadzoru, jak i NSA.

Po wejściu w życie ustawy z 16 lutego 2001 roku usunięte zostaną nieznajdujące żadnego uzasadnienia teoretycznego odmienności w regulacji samorządu województwa i obowiązywać będzie jednolita zasada, że organ nadzoru ma 30 dni od dnia doręczenia mu aktu prawa miejscowego na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego, po upływie zaś tego terminu może zaskarżyć akt prawa miejscowego do NSA⁴⁸.

Mankamentem regulacji jest jednak brak nowelizacji zasad dotyczących tzw. skargi powszechnej. W dalszym bowiem ciągu pozostanie zróżnicowanie zasad dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. W różny sposób uregulowano przedmiot zaskarżenia: w gminie i powiecie może nim być „uchwała w sprawie z zakresu administracji publicznej”,

⁴⁶ D. Kijowski [w:] *System nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Reforma administracji publicznej*, z. 18, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Reform Ustrojowych Państwa, Warszawa, wrzesień 1998, s. 11.

⁴⁷ Albowiem przewidziana w ust. 5 przepisów: art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p. oraz art. 82 ust. 5 u.s.w. zasada odpowiedniego stosowania k.p.a. dotyczy całej treści wymienionych przepisów, a więc także rozstrzygnięć o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa (cytowane przepisy w brzmieniu nadanym ustawą powołaną w przypisie 36).

⁴⁸ Dotychczas organ nadzoru mógł stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego samorządu województwa także tylko w ciągu 30 dni, lecz nie od „doręczenia”, a od jego „otrzymania” (a więc od czasu, kiedy w jakikolwiek sposób dotarła do niego wiadomość o uchwale), po upływie zaś tego terminu mógł jedynie orzec o niezgodności uchwały z prawem, nie mogąc zaskarżyć uchwały do NSA. Istniało więc drastyczne ograniczenie czasowe możliwości stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego (jedynie 30 dni od otrzymania uchwały). Co więcej: wobec treści art. 90 ustawy o samorządzie województwa przed jej nowelizacją z 15 lipca 2000 roku obowiązywały dwa różne terminy na stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego: 1 rok od jego podjęcia, gdy NSA rozstrzygał tzw. skargę powszechną, i 30 dni od jego otrzymania we wszystkich pozostałych przypadkach, a więc gdy dokonywał tego organ nadzoru.

w województwie natomiast jedynie „przepis prawa miejscowego wydany w sprawie z zakresu administracji publicznej”. Nie znajduję żadnego merytorycznego uzasadnienia dla tak istotnego ograniczenia możliwości zaskarżania uchwał organów samorządu województwa. Uzasadnione wątpliwości budzi też samo sformułowanie „przepis prawa miejscowego wydany w sprawie z zakresu administracji publicznej”, otwiera bowiem dyskusję nad możliwością stanowienia prawa miejscowego w innego rodzaju sprawach. Jedynie ustawa o samorządzie gminnym zawiera wprost odesłanie do zasad i terminu orzekania o niezgodności uchwały z prawem. Wydaje się wprawdzie, że to ostatnie zróżnicowanie nie rodzi skutków merytorycznych, na pewno jednak narusza zasady prawidłowej techniki legislacyjnej.

Podsumowując: kilkakrotne nowelizacje ustrojowych ustaw samorządowych wyeliminowały większość dotychczasowych wad i niespójności. Usunięte zostały ograniczenia czasowe dla stwierdzania nieważności aktów prawa miejscowego. W dalszym ciągu obowiązują wprawdzie ograniczenia czasowe dla orzeczeń o niezgodności uchwały z prawem, tyle że mają one odmienny charakter. Wskazują bowiem dolną granicę czasową możliwości wydawania tego rodzaju orzeczeń: mogą one zapaść nie wcześniej niż po upływie 1 roku od podjęcia uchwały⁴⁹. Nie ma natomiast ograniczenia czasowego dla orzeczenia o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa. Nie oznacza to jednak, że aktualna regulacja tworzy system w pełni spójny. Wadą jest na przykład zróżnicowanie zasad dotyczących skargi powszechnej.

B. Kontrola nad aktami prawa miejscowego administracji rządowej

Zupełnie inaczej uregulowany został tryb kontroli aktów prawa miejscowego ustanawianych przez organy administracji rządowej, w szczególności przez wojewodę i organy administracji niespolonej⁵⁰.

a. Kryteria

Kryteria tej kontroli są szersze, obok bowiem kryterium legalności przewidziano kryteria zgodności z polityką rządu oraz zasadami rzetelności i gospodarności. Ten poszerzony katalog kryteriów kontroli z pewnością ogranicza swobodę lokalnego prawodawcy, albowiem jego działalność legislacyjna jest weryfikowana przez organy nadrzędne nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także z uwagi na samą treść i celowość działań. To zróżnicowanie jest jednak w pełni uzasadnione pozycją ustrojową i charakterem samorządu terytorialnego.

Należy nadto zwrócić uwagę, iż w przypadku kontroli nad aktami terenowymi administracji rządowej legalność jest rozumiana jako zgodność z ustawami i aktami wydanymi w celu jej wykonania (§ 1 pkt 1 rozporządzenia). Z art. 92 konstytucji wynika, że „aktem wydanym w celu wykonania ustawy” są rozporządzenia. Gdyby więc rozumieć pojęcie aktów wydanych w celu wykonania ustawy wąsko (jedynie jako rozporządzenia, a więc pomijając akty prawa miejscowego), pojawia się wątpliwość dotycząca usytuowania aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa. Z takiego skonstruowania pojęcia „legal-

⁴⁹ Art. 94 ust. 2 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.p., art. 83 ust. 2 u.s.w.; w brzmieniu nadanym ustawą powołaną w przypisie 36.

⁵⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 24 grudnia 1998 roku w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niespolonej (Dz.U. Nr 162, poz. 1149).

ność” zdaje się bowiem wynikać, że akty prawa miejscowego organów administracji rządowej są niższego rzędu niż rozporządzenia, skoro ustawodawca nakazuje zapewnianie ich zgodności z rozporządzeniami. Tymczasem analiza podstawowych zasad ustrojowych może dostarczyć także szereg argumentów uzasadniających tezę przeciwną⁵¹. Należy przy tym podkreślić, że brak analogicznej regulacji w odniesieniu do samorządowych aktów prawa miejscowego (występuje tu jedynie ogólne sformułowanie „legalność”) wywołać może przekonanie o ich wyższym miejscu w hierarchii źródeł prawa niż aktów administracji rządowej, a więc przekonanie, iż ustawodawca różnicuje w ten sposób akty prawa miejscowego administracji rządowej, które sytuuje poniżej rozporządzeń, oraz akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego, które sytuuje na równi z rozporządzeniami. Wydaje się jednak, że gdyby rzeczywiście taka była wola polskiego prawodawcy, znalazłoby to wyraz w regulacji konstytucyjnej, która przecież definiuje akty prawa miejscowego w sposób jednolity, a więc nie różnicując ich na wskazane wyżej dwie grupy.

Tak więc, o ile istotą samorządu terytorialnego tłumaczyć należy różnice w kryteriach kontroli legalności prawa miejscowego, o tyle brak spójności użytych przez prawodawcę przy konstruowaniu zasad kontroli prawa miejscowego sformułowań z pojęciami używanymi w regulacji zasad kontroli samorządowego prawa miejscowego, nie znajdując dlań należytego uzasadnienia, uznać należy za zabieg nieprawidłowy.

b. Rodzaje rozstrzygnięć

Także rodzaje rozstrzygnięć, jakie mogą zapaść w wyniku stwierdzenia niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego z przyjętymi kryteriami kontroli, odbiegają od tych, które przewidziano dla aktów samorządu terytorialnego. Jediną bowiem formą prawną (która może być ewentualnie poprzedzona wystąpieniem do wojewody, by ten we własnym zakresie akt zmienił lub uchylił) jest uchylenie aktu. Nie posłużono się więc tutaj pojęciem „stwierdzenie nieważności aktu”, lecz pojęciem „uchylenie aktu”. Czy są to pojęcia tożsame? Najważniejsze skutki prawne obu tych działań są identyczne: prowadzą do wyeliminowania aktu prawa miejscowego z porządku prawnego. Zasady wykładni językowej nakazują nam jednak kontynuować poszukiwania różnic między tymi dwoma rodzajami rozstrzygnięć, skoro bowiem posłużono się różnymi sformułowaniami, to zapewne było to celowe, i należy im przypisać różne znaczenia. Skoro ustaliliśmy, że skutkiem obydwu jest utrata przez akty prawa miejscowego mocy obowiązującej, to różnic szukać należy w dalszych skutkach, które te rozstrzygnięcia mogą za sobą pociągać. Do „stwierdzenia nieważności uchwały” należy stosować zasady dotyczące skutków stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, a w szczególności odpowiedzialności odszkodowawczej organu administracji z tytułu szkód, jakie poniósł adresat aktu wadliwego. Taka zasada obowiązuje wyraźnie (i obecnie jednolicie) w ustawach samorządowych. Tego rodzaju roszczeń odszkodowawczych nie rodzi natomiast uchylenie aktu prawa miejscowego administracji rządowej.

Identycznie natomiast jak wobec samorządowych aktów prawa miejscowego, także wobec aktów terenowych organów administracji rządowej organ sprawujący kontrolę może działać jedynie kasacyjnie.

⁵¹ Por. D. Dąbek, *Kontrola legalności aktów prawa miejscowego* [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 1999, s. 118–121.

c. Termin

W zakresie terminu, w ciągu którego można wykonywać uprawnienia kontrolne nad prawem miejscowym wojewody i organów administracji niezespólonej, zachodzi różnica w porównaniu z aktami stanowionymi przez samorząd terytorialny. W stosunku bowiem do aktów prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej nie obowiązują żadne ograniczenia czasowe dla dokonania ich kontroli i dla możliwości ich uchylenia. Należy jednak podkreślić, iż owo zróżnicowanie nie rodzi obecnie tak doniosłych skutków prawnych, jak przed ostatnimi nowelizacjami ustaw samorządowych. Obecnie bowiem istotna wadliwość zarówno aktu prawa miejscowego samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej powoduje w każdym czasie (a więc bez czasowej granicy) możliwość orzekania skutkującego wyeliminowaniem aktu z porządku prawnego.

Konsekwencją braku ograniczenia czasowego orzekania organu kontrolującego jest brak możliwości zaskarżenia przez organ kontroli aktów prawa miejscowego administracji rządowej do NSA, a więc regulacji analogicznej do przewidzianych w ustawie gminnej, powiatowej, a po ostatnich zmianach – także wojewódzkiej.

Podsumowanie

Sposób unormowania zasad kontroli legalności terenowych aktów normatywnych administracji chroni obywatela przed wadliwym, „nielegalnym” prawem miejscowym w stopniu znacznie mniej skutecznym niż przed wadliwym, „nielegalnym” prawem stanowionym przez organy centralne. Niekonsekwentny dualizm, ograniczenia czasowe, zróżnicowana regulacja skargi powszechnej, zróżnicowanie terminologiczne itp. powodują, że mimo bardzo wielu pozytywnych zmian dokonanych ostatnimi nowelizacjami, w dalszym ciągu zasady regulujące kontrolę aktów prawa miejscowego nie gwarantują w pełni wewnętrznej spójności systemu prawa, powodując, iż z tego punktu widzenia nie jest należycie zapewniona jego jedność.

