

Paweł Bury¹

Stosowanie sankcji wzruszalności wobec decyzji administracyjnych wydanych na podstawie aktów prawa miejscowego, których nieważność stwierdził sąd administracyjny

Streszczenie:

Artykuł przedstawia zagadnienia związane ze stosowaniem sankcji wzruszalności wobec decyzji administracyjnych wydanych na podstawie aktów prawa miejscowego wyeliminowanych z obrotu prawnego wskutek orzeczenia sądu administracyjnego. Artykuł 147 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi bowiem o możliwości wzruszenia „rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych” w konsekwencji stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie którego je wydano. Niemniej jednak przepisy regulujące postępowanie administracyjne nie zawierają obecnie odpowiednich podstaw do zastosowania w takim przypadku instytucji wznowienia postępowania. Ustawodawca przewidział taką możliwość jedynie, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego decyzja została wydana. W związku z powyższym, w doktrynie oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych panują rozbieżne poglądy co do wykładni przywołanego powyżej przepisu i możliwości stosowania sankcji uregulowanych w przepisach normujących postępowanie administracyjne.

Niniejszy artykuł koncentruje się zarówno na najważniejszych problemach związanych z przedmiotowym zagadnieniem, jak i na propozycjach zmian w obowiązującym stanie prawnym.

Słowa kluczowe: sankcja wzruszalności, decyzje administracyjne, akty prawa miejscowego

¹ Autor jest studentem prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

1. Wstęp

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej² w Rozdziale III zatytułowanym „Źródła prawa” przewiduje w art. 87 ust. 2, że „źródłami powszechnie obowiązującego prawa (...) są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”. Akty prawa miejscowego są więc aktami normatywnymi zawierającymi normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, lecz zasięg ich obowiązywania ogranicza się do obszaru działania organów, które je wydały. Akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, mają rangę podustawową, nie muszą jednak mieć charakteru ściśle wykonawczego wobec ustaw, ze względu na brak konstytucyjnego wymogu szczegółowego upoważnienia ustawowego³. Prawo miejscowe stanowione jest przez organy jednostek samorządu terytorialnego (również przez organy związków tychże jednostek) oraz przez terenowe organy administracji rządowej – wojewodę i niektóre organy administracji niezespolonej. Przy czym należy podkreślić, że nie każdy akt wydany przez wskazane powyżej podmioty, mimo 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.

Akty prawa miejscowego, jako źródła 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 podejmowane w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego czy decyzje ustalające wysokość zobowiązania podatkowego. Prawodawstwo lokalne stanowi więc bez wątpienia ważny element prawa powszechnie obowiązującego, obejmującego swą regulacją liczne kwestie. Wobec powyższego, istotne wydaje się zagadnienie wzruszalności decyzji administracyjnych wydanych w oparciu o nielegalne⁴ akty prawa miejscowego. Przed przystąpieniem do rozważań na wskazany temat należy również przybliżyć sam kształt sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne kontroli aktów prawa miejscowego. Kompetencja do badania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej została bowiem rozdzielona między Trybunał Konstytucyjny oraz sądy administracyjne, co w praktyce sprowadza się do istnienia alternatywnych mechanizmów kontroli norm prawa miejscowego. W zależności zaś od tego, na mocy orzeczenia którego z organów władzy sądowniczej (Trybunału Konstytucyjnego czy sądu administracyjnego) akt prawa miejscowego został wyeliminowany z obrotu prawnego, wystąpi bądź nie wystąpi prawna możliwość zastosowania wobec decyzji administracyjnych wydanych na podstawie

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

³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 41.

⁴ W niniejszej pracy pojęcie „legalność” używane jest w znaczeniu szerokim jako zgodność z prawem, a nie tylko zgodność z ustawami.

takiego niezgodnego z prawem aktu normatywnego sankcji wzruszalności w postępowaniu administracyjnym w sprawie wznowienia postępowania.

2. Obowiązujący system sądowej kontroli aktów prawa miejscowego

2.1. Kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny

W polskim porządku prawnym organem władzy sądowniczej, którego zasadniczą kompetencją jest kontrola hierarchicznej zgodności prawa, w tym zwłaszcza zgodności z Konstytucją RP, jest Trybunał Konstytucyjny. Trybunał sprawuje następczą kontrolę norm w trzech procedurach: kontroli abstrakcyjnej, kontroli konkretnej (pytania prawne) oraz na drodze skargi konstytucyjnej, odrębnej od powyższych⁵. Trybunał Konstytucyjny może dokonywać także prewencyjnej kontroli konstytucyjności norm z inicjatywy Prezydenta RP, który przed podpisaniem ustawy bądź przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może skierować taki akt do Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na charakter kontroli prewencyjnej, nie ma ona zastosowania do procesu stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w formie aktów prawa miejscowego i dlatego 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 w art. 191 ust. 1 pkt. 1-5 Konstytucji RP. Akty prawa miejscowego nie mogą być przedmiotem kontroli abstrakcyjnej, gdyż nie mieszczą się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego określonym w art. 188 pkt. 1-3 Konstytucji RP. Ocena ich konstytucyjności możliwa jest jedynie w drodze pytań prawnych (art. 193 Konstytucji RP) i skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji RP), jednakże możliwość ich kontroli w tych procedurach jest kontestowana, o czym będzie dalej jeszcze mowa.

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 powszechnie panujący w doktrynie – że kierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne mają odrębny przedmiot określony w art. 193 Konstytucji RP, a przepis ten stanowi samodzielną podstawę kompetencji do kontroli hierarchicznej zgodności prawa⁶. W myśl przywołanego powyżej przepisu, przedstawione przez sąd Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczyć może nie tylko konstytucyjności danego aktu normatywnego, ale również jego zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Co jest warte podkreślenia, pytanie prawne może zadać każdy skład orzekający, w tym także sąd rozpoznający

⁵ Zob. szerzej L. Garlicki, *uwagi do art. 188 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 2.

⁶ Zob. szerzej J. Trzeciński, M. Wiącek, *uwagi do art. 193 [w:] Konstytucja...*, 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.

sprawę w I instancji, na każdym etapie postępowania⁷. Zaznaczyć jednak należy, że sąd nie ma 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 danego przepisu z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi bądź ustawami, a wystarczy, żeby sąd miał uzasadnione wątpliwości co do zgodności normy będącej przedmiotem pytania prawnego z normami hierarchicznie wyższymi⁸.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP określa, iż 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”. 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 – powinno być rozumiane szeroko i obejmować każdy obowiązujący w polskim porządku prawnym akt o randze ustawy⁹ – o tyle termin „akt normatywny” wymaga ustalenia jego treści. Nie wiadomo bowiem, czy art. 79 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter autonomiczny względem art. 188 Konstytucji RP, czy też jego znaczenie należy wyklądać w świetle zakresu właściwości Trybunału określonego w tym przepisie. Zagadnienie to było szeroko omawiane w doktrynie, w szczególności w pierwszych latach po wejściu w życie Konstytucji RP, jednak do dziś nie zostało wypracowane jednolite stanowisko w tym przedmiocie. Pojęcie „akt normatywny”, interpretowane na gruncie art. 188 pkt. 1-3 Konstytucji RP, obejmowałoby tylko przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe oraz umowy międzynarodowe, niemniej możliwość kontroli w drodze skargi konstytucyjnej tych ostatnich kwestionowano¹⁰. Według Z. 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”¹¹. Nadmienić trzeba, że L. Garlicki konsekwentnie prezentuje jeszcze dalej idące

⁷ Występujące na gruncie poszczególnych procedur sądowych (w tym w postępowaniu sadowo-administracyjnym) zagadania prawne, w odróżnieniu od pytań prawnych, mogą być z kolei kierowane wyłącznie przez sądy rozpoznające środki odwoławcze. Dla przykładu – sąd administracyjny może przedstawić do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłącznie takie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, jakie wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej bądź zażalenia.

⁸ L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, Przegląd Sądowy 1998, nr 1, s. 14.

⁹ B. Banaszak, *uwagi do art. 188* [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 929. Pod pojęciem „ustawy” należy rozumieć chociażby 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.

¹⁰ Zob. szerzej J. Trzeciński, *uwagi do art. 79* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 15.

¹¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1, s. 48.

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 zgodności z prawem aktów prawa miejscowego przyznana została wyłącznie sądom administracyjnym¹². W myśl 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, świadczyć miałyby o nadaniu skardze odmiennego charakteru i przyjęciu, że jej przedmiot określony został autonomicznie w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem F. Rymarza, powołującego się na *ratio legis* skargi konstytucyjnej, nie można w racjonalny sposób założyć, iż ustrojodawca ustanawiając instytucję ochrony praw i wolności jednostki, jednocześnie ograniczył tę ochronę do kontroli prawa stanowionego przez centralne organy państwowe¹³. Ważnym argumentem za zaliczeniem aktów prawa miejscowego do przedmiotowego zakresu skargi konstytucyjnej jest również fakt, iż prawo miejscowe mieści się w zakresie użytego w art. 193 Konstytucji RP terminu „akt normatywny”¹⁴, identycznego jak w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Sam Trybunał Konstytucyjny już w 2001 roku 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”¹⁵. 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”¹⁶. 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”¹⁷. Jednakże orzecznictwo trybunalskie nie jest jednolite w tym przedmiocie, gdyż Trybunał Konstytucyjny

¹² Zob. szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 349-351 oraz L. Garlicki, *uwagi do art. 188...*, s. 22. Tak również Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r., I OSK 1170/09, LEX nr 594940.

¹³ F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, PS 1999, nr 5, s. 7. Zob. także W. Kręcis, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 5, s. 62-63.

¹⁴ Zob. literatura podana w przypisie 6.

¹⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40.

¹⁶ *Ibidem*. Zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., Ts 155/12, OTK ZU 2013, nr 3B, poz. 262.

¹⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

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 RP¹⁸. Należy przy tym dodać, że art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ stanowi wprost, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego²⁰. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, czyli aktami normatywnymi²¹.

2.2. Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne

W obecnym stanie prawnym, co do zasady, sądową kontrolę administracji publicznej sprawuje sądownictwo administracyjne²². Wynika to z art. 184 Konstytucji RP, który przewiduje: „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”. Zwraca przy tym uwagę niedoskonałość redakcyjna przepisu art. 184 zd. 2 Konstytucji RP, w którym jest 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 podkreślić trzeba, że zarówno jedne, jak i drugie mogą być

¹⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 778 z późn. zm.).

²⁰ Artykuł 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. 1999 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.

²¹ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 2195/12, ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 34; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2013 r., II OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 89; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2011 r., II CSK 627/10, LEX nr 936447 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606.

²² Przepisy szczególne mogą jednak, w wyraźnie przewidzianych przypadkach, powierzać wykonywanie kontroli administracji publicznej także sądom powszechnym. Przykładowo, od decyzji wydanych przez organ rentowy w sprawie emerytury lub renty przysługuje odwołanie do właściwego sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne oparta jest na zupełnie innym modelu jurysdykcji sądowej. Sąd powszechny posiada kompetencję do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, w odróżnieniu od uprawnień o charakterze kasacyjnym sądu administracyjnego. Zob. szerzej J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *uwagi do art. 2 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 35-37.

stanowione nie tylko w formie uchwał, lecz także zarządzeń. Uzupełnieniem normy konstytucyjnej jest art. 1 § 1 *ab initio* Prawa o ustroju sądów administracyjnych²³ przewidujący, iż „sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej”. Zgodnie z § 2 tego artykułu „kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”.

W zakresie kontroli działania administracji publicznej dokonywanej przez sądy administracyjne, ważną rolę spełnia sądowa kontrola prawa powszechnie obowiązującego, w ramach której wyróżnia się bezpośrednią i pośrednią kontrolę legalności²⁴. Kontrola bezpośrednia, wynikająca wprost z przepisu art. 184 Konstytucji RP, sprowadza się do orzekania o hierarchicznej zgodności aktów prawa miejscowego. Co prawda, art. 184 zd. 2 Konstytucji RP stanowi o kontroli wskazanych w nim aktów pod względem ich zgodności z ustawami, niemniej w literaturze podnosi się, że wzorcami kontroli mogą być wszelkie akty hierarchicznie nadrzędne, w tym Konstytucja RP²⁵. Odnotować trzeba, że w piśmiennictwie był i jest wciąż prezentowany pogląd negujący uprawnienie sądów administracyjnych do oceny konstytucyjności prawa miejscowego przy kontroli bezpośredniej, zgodnie z którym sąd administracyjny, gdy poweźmie wątpliwość co do zgodności aktu prawa miejscowego z Konstytucją RP, powinien wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego²⁶. 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 normatywnych²⁷.

Artykuł 3 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸ normuje, że sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji

²³ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 1066 z późn. zm.).

²⁴ Zob. szerzej 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. Z pośrednią kontrolą legalności mamy do czynienia wówczas, gdy sąd administracyjny samodzielnie dokonuje oceny aktu prawa powszechnie obowiązującego, stanowiącego podstawę aktu administracyjnego, który jest bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia. Sąd administracyjny w przypadku uznania przepisu takiego aktu prawnego za niezgodny z normami wyższego rzędu, w tym z normami konstytucyjnymi, może odmówić jego zastosowania w toku rozpoznawania określonej sprawy, formalnie natomiast zakwestionowany przepis pozostaje w systemie prawnym.

²⁵ Zob. szerzej M. Wiącek, *uwagi 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 12 i powołane tam piśmiennictwo oraz orzecznictwo.

²⁶ Zob. szerzej A. Mączyński, J. Podkowik, *uwagi do art. 193* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243...*, s. 1263; R. Hauser, A. Kabat, *op.cit.*, s. 29; Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna* [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 269 oraz F. Rymarz, *op.cit.*, s. 6–7.

²⁷ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r., II SA/Wr 153/14, LEX nr 1527453; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2010 r., III SA/Wr 255/10, Legalis nr 562575 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 612/08, LEX nr 536243.

²⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 718 z późn. zm.); dalej jako ppsa.

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 organy jednostek 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 publicznej²⁹.

Stosownie do art. 147 § 1 ppsa, sąd administracyjny uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza jego nieważność 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 (art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym³⁰, art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym³¹ oraz art. 82 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa³²), które przewidują, iż w przypadku wady będącej nieistotnym naruszeniem prawa, nie stwierdza się nieważności uchwały lub 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 nieznanymi względów występuje już, mogące wprowadzać w błąd, sformułowanie „uchwała lub akt”. Uchwała podjęta przez właściwy organ, niezależnie od tego czy będzie zawierała normy generalno-abstrakcyjne czy normy indywidualno-konkretne, zawsze będzie aktem stanowienia bądź stosowania prawa. Niezrozumiałe jest wobec tego różnicowanie w art. 147 ppsa kontrolowanych przez sądy administracyjne aktów na akty i uchwały.

3. Skutki utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego dla decyzji administracyjnych wydanych na jego podstawie

Jak zostało już powyżej przedstawione, kompetencja do kontroli legalności prawa miejscowego została rozdzielona między Trybunał Konstytucyjny oraz sądy administracyjne. Tymczasem w praktyce rolę „negatywnego prawodawcy” w stosunku do aktów prawa miejscowego wypełniają sądy administracyjne. Na gruncie proceduralnym brak jest jednak odpowiednich gwarancji wzruszalności aktów indywidualnych wydanych w oparciu o niezgodne z normami hierarchicznie wyższymi akty prawa miejscowego, których nieważność stwierdził sąd administracyjny, a ustawodawca ograniczył możliwość wznowienia postępowanie jedynie do przypadku, gdy to Trybunał Konstytucyjny

²⁹ B. Adamiak, *Dopuszczalność drogi przed sądem administracyjnym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 122.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 446 z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 814 z późn. zm.).

³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 486 z późn. zm.).

orzeknie o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego (w tym aktu prawa miejscowego) z normą wyższego rzędu powoduje, że strona postępowania administracyjnego uprzednio zakończonego wydaniem decyzji ostatecznej na podstawie takiego aktu, może wystąpić, w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia, z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Podstawą takiego żądania jest art. 145a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego³³, będący wykonaniem normy zawartej w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Sytuacja, gdy sąd administracyjny stwierdzi nieważność aktu prawa miejscowego ze względu na jego niezgodność z prawem, pod względem skutków prawnych dla aktów indywidualnych wydanych na jego podstawie, jest o wiele bardziej skomplikowana. W myśl art. 147 § 2 ppsa rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych wydane na podstawie takiego nieważnego aktu normatywnego „podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym”. Przepis, ustanawiając sankcję wzruszalności, odsyła do trybu określonego w przepisach proceduralnych normujących postępowanie administracyjne (ogólne i szczególne). Artykuł 147 § 2 ppsa ma zatem charakter normy odsyłającej i nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wzruszenia aktów indywidualnych wydanych na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność została stwierdzona przez sąd³⁴. Możliwość wzruszenia „rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych” uzależniona jest więc faktycznie od istnienia w przepisach procesowych podstawy kompetencyjnej do uruchomienia właściwego nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego. Kpa nie reguluje jednak wprost wzruszenia decyzji administracyjnej wydanej na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdził sąd administracyjny w wyniku uwzględnienia skargi.

Podstawy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wznowienia postępowania zostały wyliczone wyczerpująco w art. 145 § 1, art. 145a § 1 i art. 145b § 1 kpa, a wskazane przepisy nie przewidują wszczęcia postępowania w tym trybie, w przypadku wydania decyzji administracyjnej w oparciu o postanowienia aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdził następnie prawomocnym wyrokiem sąd administracyjny. Podstawą do zastosowania instytucji wznowienia postępowania nie może bez wątpienia być przepis art. 145 § 1 pkt. 8 kpa, ponieważ dotyczy on wyłącznie sytuacji, w których decyzja administracyjna została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie wyeliminowane z obrotu prawnego. Zmiana stanu prawnego nie jest także ani nową okolicznością faktyczną, ani nowym dowodem, o których stanowi art. 145 § 1 pkt. 5 kpa. W literaturze zwrócono uwagę, iż właściwym najprawdopodobniej będzie tryb stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 *ab initio* kpa,

³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 23 z późn. zm.); dalej jako kpa.

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 listopada 2011 r., II SA/Kr 1325/11, LEX nr 1152788.

jako decyzji wydanej bez podstawy prawnej³⁵. Rozumowanie to może jednak zasadnie wzbudzać wątpliwości. Decyzja posiadała podstawę prawną, jako że akt prawa miejscowego tę podstawę zawierający, obowiązywał w obrocie prawnym w momencie jej wydania, co wyklucza zastosowanie wówczas sankcji nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 kpa³⁶. Fakt utraty przez akt normatywny, stanowiący podstawę prawną decyzji administracyjnej, mocy obowiązującej po wydaniu decyzji nie może więc powodować uznania decyzji za wydaną bez podstawy prawnej³⁷. Z drugiej jednak strony podnosi się, iż stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego rodzi skutki *ex tunc* i jest to sytuacja, jakby danego aktu nigdy nie było w obrocie prawnym; nigdy nie został wydany przez właściwy organ³⁸. W kontekście prowadzonych rozważań zauważyć ponadto należy, że ustawodawca w art. 147 § 2 ppsa posługuje się sformułowaniem „podlegają wzruszeniu”. Wśród rodzajów stosowanych sankcji wobec wadliwych decyzji administracyjnych, ze względu na gradację wad leżących u podstawy ich stosowania, wyraźnie rozróżnia się sankcję nieważności i sankcję wzruszalności³⁹. Pojęcie „wzruszalności” związane jest z możliwością uchylecia lub zmiany aktu administracyjnego⁴⁰, a *de lege lata* wzruszenie decyzji ostatecznej może nastąpić poprzez jej uchYLECIE w ramach postępowania w sprawie wznowienia postępowania albo uchYLECIE lub zmianę w trybie postępowania w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną. Może to podawać w wątpliwość właściwość w przypadku, o którym stanowi art. 147 § 2 ppsa, trybu nadzwyczajnego w sprawie stwierdzenia nieważności. Jak już zostało zaakcentowane, decyzja taka może być co prawda wyeliminowana w nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną. Nie sposób jednak uznać, by był to środek wystarczający. Organ prowadzący postępowanie w owym trybie, stosując wobec decyzji sankcję wzruszalności, opiera się wyłącznie na względach celowościowych (art. 154 i 155 kpa – „przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”, art. 161 kpa – „w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”), nie zaś na kryterium zgodności z prawem. Należy zatem wyraźnie podkreślić, że wzruszenie decyzji w nadzwyczajnym trybie postępowania administracyj-

³⁵ K. Sobieralski, *Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 629–630.

³⁶ B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PiP 2002, z. 9, s. 22–23. Tak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, LEX nr 1575604.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, LEX nr 1575604.

³⁸ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2012 r., II OSK 400/11, LEX nr 1403277.

³⁹ Zob. szerzej B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. IX, Warszawa 2014, s. 234 oraz B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 28.

⁴⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 416.

nego w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną następuje w razie wystąpienia określonej we wskazanych przepisach przesłanki celowościowej, a przesłanką jako taką nie jest zmiana stanu prawnego.

Omawiane zagadnienie dodatkowo komplikuje fakt, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych podejście do niego nie jest jednolite. W niektórych orzeczeniach przyjmowano, że stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, w oparciu o postanowienia którego została wydana decyzja, stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 kpa, jako decyzji wydanej bez podstawy prawnej⁴¹. Prezentowany niemniej był także pogląd, iż norma z art. 147 § 2 ppsa odsyła do trybów nadzwyczajnych uregulowanych na gruncie kpa, ale ani tryb stwierdzenia nieważności, ani tryb wznowienia postępowania nie mogą tu jednak znaleźć zastosowania⁴². Wydaje się przy tym, że drugie z przedstawionych stanowisk przeważa w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Odnotować także należy dość osobliwe podejście do przedmiotowego problemu zaprezentowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który uznał, że na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 *in fine* kpa należy uznać za nieważną – z uwagi na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa – decyzję o pozwoleniu na budowę wydaną na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego nieważność stwierdzono. W ocenie Sądu doszło bowiem do rażącego naruszenia art. 35 ust. 1 pkt. 1 prawa budowlanego⁴³. Powołany przepis nakłada na organ obowiązek sprawdzenia, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, między innymi zgodności planowanej inwestycji z obowiązującym na danym terenie porządkiem planistycznym poprzez zbadanie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego. Sąd ocenił, iż zbadanie zgodności projektu budowlanego z przepisami planu, wyeliminowanego następnie wskutek stwierdzenia nieważności, jest „tożsame z brakiem kontroli przez organ architektoniczno-budowlany zgodności inwestycji z obowiązującym na danym terenie porządkiem planistycznym”, choć – jak wskazał Sąd – „organowi w tym zakresie nie można postawić zarzutu świadomego działania sprzecznego z prawem”⁴⁴. Przedstawione powyżej stanowisko nie zasługuje na aprobatę, zważywszy, że jeden z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, w którym je zawarto, został następnie uchylony przez Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁵.

⁴¹ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2012 r., II OSK 400/11, LEX nr 1403277.

⁴² Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, LEX nr 1575604 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2013 r., II OSK 893/12, LEX nr 1559937.

⁴³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 290 z późn. zm.).

⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 listopada 2016 r., II SA/Gd 342/16, LEX nr 2173243, nieprawomocny.

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., II OSK 1490/15, LEX nr 2228008.

Z punktu widzenia jednostki – adresata decyzji wydanej na podstawie wyeliminowanego z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego – doniosłe znaczenie będzie miała przede wszystkim odrębność przedmiotów przywołanych powyżej nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, to jest postępowania w sprawie wznowienia postępowania i postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności. Decyzje podejmowane w obu trybach nadzwyczajnych, z racji odrębności przedmiotu postępowania, wywołują bowiem odmienne skutki prawne. Nadzwyczajny tryb postępowania administracyjnego w sprawie wznowienia postępowania daje podstawę do zastosowania sankcji wzruszalności wobec decyzji oraz umożliwia ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy rozstrzygniętej już uprzednio decyzją ostateczną, podczas gdy przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności jest wyłączne weryfikacja decyzji, a nie ponowne merytorycznie rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej⁴⁶. Następstwem prawnym ustalenia przez organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wystąpienia kwalifikowanej wadliwości, jaką obarczona jest decyzja, może być tylko wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, o ile nie zachodzą ujemne przesłanki stwierdzenia nieważności. Oznacza to, że celem ukształtowania uprawnienia prawnego lub obowiązku prawnego jednostki konieczny jest wówczas powrót na drogę postępowania zwykłego, co znacznie wydłuża czas do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Mając na względzie powyższe, *de lege ferenda* w kpa winna zostać unormowana możliwość wzruszenia – w pełnym tego słowa znaczeniu – decyzji wydanej na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdzono, poprzez tryb wznowienia postępowania. Skoro orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, eliminujące z obrotu prawnego akt normatywny będący podstawą prawną wydanej decyzji, powoduje, że „w sprawie powstaje nowy stan faktyczny, którego ustalenie powinno być przedmiotem postępowania w sprawie wznowienia postępowania”⁴⁷, to należy przyjąć, że ten sam tryb jest właściwy dla wzruszenia aktów administracyjnych wydanych na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdził prawomocnym orzeczeniem sąd administracyjny.

Biorąc pod uwagę co zostało wcześniej podniesione, można zaryzykować tezę o niekonstytucyjności art. 145 § 1 kpa ze względu na to, że pomija on istotną treść normatywną, to znaczy zawiera pominięcie prawodawcze (ustawodawcze). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyróżnia bowiem oprócz zaniechania ustawodawczego⁴⁸ pominięcie prawodawcze, czyli przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego⁴⁹. Trybunał przyjmuje tym samym, iż zarzut niekonstytucyjności może

⁴⁶ Zob. szerzej B. Adamiak, *Nadzwyczajne...*, s. 237.

⁴⁷ J. Borkowski, *uwagi do art. 145a [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2016, s. 671.

⁴⁸ Zaniechanie prawodawcze to świadome pozostawienie przez prawodawcę określonej kwestii w całości poza uregulowaniem, choćby obowiązek wydania stosownego aktu wynikał z norm konstytucyjnych. Zob. szerzej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216 oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 52.

⁴⁹ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2005 r., SK 25/02, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 112; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., SK 41/09, OTK ZU

dotyczyć zbyt wąskiego zakresu zastosowania regulacji lub pominięcia w niej treści istotnych. Z pominięciem ustawodawczym mamy więc do czynienia wówczas, gdy „integralną, funkcjonalną częścią jakieś normy powinien być pewien element regulacji, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia”⁵⁰. Wydaje się przy tym, że to art. 145a § 1 kpa jest regulacją niepełną, ponieważ ustawodawca w przytoczonym przepisie ograniczył możliwość wznowienia postępowania jedynie do przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego decyzja została wydana. Gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy pominięcia ustawodawczego, to przedmiotem kontroli winien być ten przepis, który pozostaje w najściślejszym związku z pominiętą treścią normatywną⁵¹. W przypadku pominięć ustawodawczych określenie przedmiotu kontroli osadza się więc na pewnej konwencji, ponieważ norma, której zabrakło, mogłaby zostać zawarta w dowolnej jednostce redakcyjnej danego aktu, a nawet w odrębnym akcie normatywnym⁵².

W dotychczasowej praktyce, co trzeba stanowczo podkreślić, to sądy administracyjne dokonują wyłącznie kontroli aktów prawa miejscowego, a pomimo tego na gruncie proceduralnym brak jest odpowiednich gwarancji – w odróżnieniu od przepisu art. 145a § 1 kpa – wzruszenia aktów indywidualnych wydanych na podstawie niezgodnych z normami wyższego rzędu aktów prawa miejscowego, których nieważność stwierdził sąd administracyjny. Mając na uwadze, że ze względu na przyjęte przez ustrojodawcę unormowania, w stosunku do aktów prawa miejscowego rolę „negatywnego prawodawcy” wypełniają przede wszystkim (*de facto* wyłącznie) sądy administracyjne, można przyjąć, iż art. 145a § 1 kpa jest regulacją niepełną, która narusza zasadę równości w prawie w związku z prawem do wykonania wyroku. Artykuł 145a § 1 kpa różnicuje w nieuprawniony sposób prawo jednostki do wykonania wyroku – adresat decyzji administracyjnej wydanej na podstawie nielegalnego aktu prawa miejscowego wyeliminowanego z obrotu prawnego wskutek orzeczenia sądu administracyjnego nie będzie miał możliwości wzruszenia takiej decyzji, podczas gdy jednostka, w stosunku do której wydano identyczną decyzję na podstawie aktu prawa miejscowego wyeliminowanego z obrotu wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego taką możliwość ma zapewnioną. Nie ma obiektywnych względów do wskazanego zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów decyzji administracyjnych wydanych na podstawie niezgodnych z prawem aktów prawa miejscowego, a grupa podmiotów podobnych (to jest adresatów decyzji wydanych na podstawie aktów prawa miejscowego niezgodnych z normami

2011, nr 5A, poz. 40 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., SK 16/12, OTK ZU 2013, nr 6A, poz. 75.

⁵⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., Ts 189/08, OTK ZU 2009, nr 3B, poz. 202.

⁵¹ Zob. szerzej A. Mączyński, J. Podkowiak, *uwagi do art. 188 [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243...*, s. 1146.

⁵² L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 68.

hierarchicznie wyższymi) została wyraźnie przez ustawodawcę potraktowana w sposób odmienny. Nie sposób zatem przyjąć, iżby prawodawca wypełnił konstytucyjny obowiązek nadania prawu takich treści, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów podobnych, a który wynika z konstytucyjnej zasady równości i jej elementu składowego, jakim jest równość w prawie⁵³. Jak słusznie podnosi się w literaturze: „Prawo do rozstrzygnięcia sądowego nie sprowadza się jedynie do możliwości jego uzyskania, lecz – biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia skuteczności i efektywności tego rozstrzygnięcia z racji jego wiążącego charakteru – rozciąga się również na możliwość jego realizacji (...). Ten aspekt prawa do rozstrzygnięcia sądowego jest określany mianem prawa do jego wykonania”⁵⁴. Trybunał Konstytucyjny, w jednym ze swoich orzeczeń, zwrócił uwagę, iż „ustawodawca musi (...) zagwarantować wykonanie orzeczeń sądowych i stworzyć w tym celu odpowiednio ukształtowaną procedurę ich wykonywania”⁵⁵. Odnosząc zaś powyższe rozważania na temat prawa do wykonania wyroku do zagadnienia wzruszalności decyzji administracyjnych opartych o akty prawa miejscowego, których nieważność stwierdzono, przytoczyć należy wyrażony w doktrynie pogląd, że: „W przypadku, gdy jednostka, korzystając z prawa do zaskarżenia aktu prawa miejscowego, uzyska orzeczenie uwzględniające jej racje, powinna dysponować środkami pozwalającymi na odwrócenie skutków prawnych wywołanych przez nielegalny akt. Jest to implikacja prawa do wykonania wyroku sądu administracyjnego”⁵⁶. Nie sposób zgodzić się z prezentowanym niekiedy w orzecznictwie poglądem, jakoby mamy w istocie do czynienia z uznaniem przez porządek prawny skutków prawnych decyzji wydanych na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdzono, ponieważ ustawodawca miał nie przewidzieć trybu ich usuwania z obrotu prawnego⁵⁷. Takie stanowisko koliduje nie tylko z brzmieniem przepisu art. 147 § 2 ppsa, w którego treści prawodawca *expressis verbis* przewidział, że akty te „podlegają wzruszeniu”, ale i z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do wykonania orzeczenia. Wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważności aktu prawa miejscowego powinien więc umożliwiać wzruszenie decyzji administracyjnych podjętych na podstawie nielegalnego aktu.

4. Zakończenie

Przyjęte i aktualnie obowiązujące rozwiązanie dotyczące wzruszalności decyzji administracyjnych wydanych na podstawie wyeliminowanych z obrotu prawnego aktów normatywnych nie wydaje się satysfakcjonujące. W szczególności trudno uznać

⁵³ Szerzej na temat zasady równości i równości w prawie zob. L. Garlicki, *uwagi do art. 32 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 10.

⁵⁴ P. Grzegorzczak, K. Weitz, *uwagi do art. 45 [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 1151.

⁵⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 12.

⁵⁶ M. Wiącek, *op.cit.*, s. 1105.

⁵⁷ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 czerwca 2016 r., II SA/Kr 367/16, LEX nr 2066768.

za zasadne zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów decyzji administracyjnych w zależności od tego, w jakim trybie akt prawa miejscowego stanowiący podstawę prawną decyzji został wyeliminowany z obrotu prawnego. Uwagi zawarte w artykule odnieść należy także do postępowania podatkowego, gdyż w Ordynacji podatkowej⁵⁸ również nie przewidziano możliwości wznowienia postępowania wskutek stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie którego wydano decyzję. W literaturze wskazuje się ponadto na konieczność dopuszczenia możliwości wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wydaną w oparciu o akt normatywny organu jednostki samorządu terytorialnego, którego nieważność została stwierdzona przez organ nadzoru, a także na podstawie aktu prawa miejscowego terenowego organu administracji rządowej uchylonego przez Prezesa Rady Ministrów⁵⁹. Wszystko to prowadzi nieodparcie do przekonania, iż ingerencja ustawodawcy w kodeksowe unormowanie instytucji nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego byłaby ze wszech miar pożądana.

W odniesieniu natomiast do obowiązującego systemu kontroli hierarchicznej zgodności norm prawa miejscowego, pewne uzasadnione obawy może wzbudzać fakt, że po ponad 19 latach obowiązywania instytucji skargi konstytucyjnej w Polsce, będącej bez wątpienia najważniejszym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, wciąż ostatecznie nie rozstrzygnięto sporów co do jej zakresu przedmiotowego. By uniknąć nieścisłości i niepewności odnośnie zakresu przedmiotowego skargi, istotne wydawałoby się precyzyjne określenie w Konstytucji RP aktów normatywnych, jakie mogą być zaskarżalne za pomocą skargi konstytucyjnej. nierozstrzygnięte wydaje się również zagadnienie, czy sąd administracyjny jest uprawniony do dokonywania samodzielnej oceny konstytucyjności prawa miejscowego, choć dotychczasowa praktyka sądownoadministracyjna wyraźnie o tym przesądziła.

Niemniej jednak kwestia wzruszalności decyzji administracyjnych wydanych na podstawie aktów prawa miejscowego, które utraciły moc obowiązującą, jak również kontroli legalności aktów prawa miejscowego, pozostaje wciąż sporna i otwarta na nowe propozycje, a niniejszy artykuł uznać należy jedynie za przyczynek traktujący o aktualnych problemach oraz możliwych kierunkach zmian w polskim porządku prawnym.

* * *

Application of a Sanction of Mutability against Administrative Decisions Issued on the Grounds of Acts of Local Law which Have Been Declared Invalid by an Administrative Court

The study presents issues of application of a sanction of mutability against administrative decisions issued on the grounds of acts of local law which have been eliminated from a legal system by a ruling of an administrative court. Article 147 § 2 of the Law on Proceedings before

⁵⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. 2017 poz. 201 z późn. zm.).

⁵⁹ B. Adamiak, *Nieważność...*, s. 24.

Administrative Courts constitutes a possibility of challenging 'decisions on individual cases' as a consequence of having an act of local law which constitutes their legal basis declared invalid by a court. Nonetheless, provisions regulating an administrative proceeding do not currently offer a ground for application of an institution of reopening of a proceeding in such a case. The Legislator created such a possibility only if the Constitutional Tribunal have decided on an inconsistency between an normative act and either the Constitution, an international treaty or a statute on the basis of which the decision had been issued. Therefore, there is a number of controversies in the legal doctrine and case law of administrative courts concerning a construction of the aforementioned provision and a possibility of applying sanctions provided by provisions regulating an administrative proceeding.

The study focuses both on the most vital problems concerning the subject matter and postulates of changes to the law.

Key words: sanction of mutability, administrative decisions, acts of local law