

MAŁGORZATA MASTERNAK-KUBIAK

ORCID: 0000-0002-0395-3128

Uniwersytet Wrocławski

Katedra Prawa Konstytucyjnego

DOPUSZCZALNOŚĆ ZASTOSOWANIA INSTYTUCJI AUTOKONTROLI W TRYBIE ART. 54 § 3 USTAWY PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI WOBEC AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

Abstrakt: W art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uregulowana jest instytucja tak zwanej autokontroli. Pozwala ona organowi administracji publicznej zweryfikować własne działanie (bezczywność lub przewlekłe prowadzenie postępowania), które zostało zaskarżone do sądu administracyjnego. Weryfikacja ta polegać będzie na tym, że organ, działając w zakresie swojej właściwości, uwzględni skargę w całości. Na gruncie tego przepisu powstaje wątpliwość, czy uprawniona do skorzystania z trybu autokontroli własnej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, polegającej na stwierdzeniu jej nieważności, jest także rada gminy, powiatu lub sejmik województwa. W piśmiennictwie i w orzecznictwie brak jest jednolitości poglądów odnośnie do tego zagadnienia. Źródłem sporu w tym zakresie jest to, czy przepis art. 54 § 3 ppsa może stanowić samoistną podstawę prawną (kompetencję) do stwierdzenia nieważności uchwały podjętej przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, czy też przepis ten odczytywać należy łącznie z przepisami regulującymi właściwość rzeczową wymienionych organów.

Słowa kluczowe: autokontrola, stosowanie autonadzoru wobec aktu prawa miejscowego, normy prawa materialnego, stwierdzenie nieważności

1. Przepis art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ (dalej: ppsa) przewiduje instytucję autokontroli (autoweryfikacji). Stanowi on:

Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jed-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.

nocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio².

Instytucja autokontroli z art. 54 § 3 ppsa została pomyślana przez ustawodawcę jako rozwiązanie mające na celu przyspieszenie załatwienia sprawy dzięki temu, że pozwala nie angażować sądu administracyjnego w rozstrzygnięcie sprawy³. Jej sensem jest umożliwienie organowi administracji publicznej dokonania weryfikacji własnego działania lub bezczynności, bez konieczności udziału sądu administracyjnego. Warunkiem skorzystania z instytucji samokontroli jest uwzględnienie przez organ administracji skargi w całości⁴. Niewątpliwie autokontrola prowadzi do szybszego załatwienia sprawy, i to zgodnie z żądaniem skarżącego, a zatem służy realizacji zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 7 ppsa⁵.

Zdaniem Marka Szewczyka norma z art. 54 § 3 ppsa stanowi kompetencję, ponieważ norma zakodowana w tym przepisie upoważnia organ administracji publicznej, którego działanie, zaniechanie lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone do sądu administracyjnego, do poddania się autokontroli, czyli do zmiany dotychczasowego stanowiska poprzez uwzględnienie skargi w całości⁶. Kompetencja bowiem to oparte na normie prawnej upoważnienie, nazywane też „możliwością prawną”, określonego organu władzy publicznej do podejmowania określonych w tej normie czynności konwencjonalnych, którym, ze względu na treść owych norm upoważniających, należy przypisywać określone skutki prawne,

² Obecne brzmienie normy art. 54 § 3 ppsa zostało nadane na mocy art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 935. Zmiana weszła w życie 1 czerwca 2017 roku.

³ Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 lipca 1999 roku (FPS 20/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 120) podkreślił, że cele autokontroli powinny być brane pod uwagę przy wykładni art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, która powinna dążyć do nadania temu przepisowi znaczenia zapewniającego najpełniejszą realizację owych celów. Stanowisko to zachowało aktualność także pod rządami obowiązującej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; por też K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowniczoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 283–285.

⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 roku, sygn. II OSK 811/10, LEX nr 1081915; por też T. Woś, *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 156; K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 59; A. Kabat, *Komentarz do art. 54 ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] B. Dauter et al., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, Lex 2013.

⁵ W razie uwzględnienia skargi w trybie autokontroli organ administracji publicznej obowiązany jest wykonać czynności przewidziane w art. 54 § 2 ppsa, czyli przekazać skargę wraz z aktami sądowi administracyjnemu. Por. R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 7–22.

⁶ Zob. M. Szewczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 4, poz. 43.

polegające w szczególności na określeniu sytuacji prawnej podmiotu (podmiotów), wobec którego (których) czynności takie są podejmowane⁷.

Relevantną przesłanką, ograniczającą możliwość skorzystania z uprawnienia do autokontroli, jest posiadanie przez organ, w czasie korzystania z tej instytucji, kompetencji do załatwiania danego rodzaju spraw administracyjnych. Ustawodawca związał bowiem organ, dopuszczając uwzględnienie skargi w całości, tylko „w zakresie swojej właściwości”, co oznacza, że może uwzględnić skargę, tylko jeśli na podstawie przepisów prawa jest właściwy do weryfikacji własnego rozstrzygnięcia. Formułując uprawnienie do autokontroli, wyraźnie wskazał, że organ może je wykorzystać jedynie w zakresie swojej właściwości i kompetencji, co niewątpliwie implikuje zarówno formę, jak i tryb działań autokontrolnych. Zawarty w art. 54 § 3 ppsa zwrot normatywny „może uwzględnić skargę w całości” oznacza, że organ stosuje obowiązujące go zasady procedury właściwej dla danej prawnej formy „załatwienia sprawy”. Zawsze bowiem forma działania autokontrolnego organu administracji publicznej będzie tożsama z formą działania, do którego ma się odnosić. Ustawodawca nie sprecyzował formy prawnej „uwzględnienia skargi” ani rodzaju właściwości, wobec czego trzeba przyjąć, że chodzi tu o właściwość (poza miejscową, co oczywiste) rzeczową szeroko pojętą, a zatem zdolność prawną do załatwiania konkretnych spraw, kształtowaną między innymi prawną możliwością powołania się przez wymieniony organ na daną podstawę prawną, posiadaniem przez ten organ uprawnienia do zastosowania określonej sankcji (uchylenia, zmiany, stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu). Wyrażenie „w zakresie swojej właściwości” oznacza skorzystanie z tych kompetencji, jakie przysługują na mocy aktu prawnego regulującego tryb postępowania i zakres oraz formy działania organu.

Zaznaczyć trzeba, że uwzględnienie przez organ administracji publicznej, w ramach autokontroli, „skargi w całości” nie może polegać na „zastępowaniu sądu”. Uprawnienie organu do „uwzględnienia skargi” nie mieści się w zakresie uprawnień sądu administracyjnego, kontrolującego legalność aktu lub czynności (bezczynności), określonych w art. 145–150 ppsa. Z ustrojowego punktu widzenia jest istotna różnica między „uwzględnieniem skargi” przez sąd administracyjny w postępowaniu sądowoadministracyjnym a ponownym rozpatrzeniem sprawy, zawisłej przed sądem, przez organ administracji publicznej. Uprawnienia autokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym są jakościowo różne od uprawnień sądu, gdyż organ stosuje inne reguły postępowania aniżeli sąd. W orzecznictwie wskazuje się, że wymóg uwzględnienia, w trybie autokontroli, skargi w całości nakłada na sąd administracyjny, dokonujący kontroli legalności takiego aktu, obowiązek analizy wniesionej skargi tak w zakresie zarzutów, wniosków w niej zawartych, jak podstawy prawnej żądania. Oceniając w trybie autokontroli wydany uprzednio przez siebie

⁷ Zob. Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4, s. 9.

akt, organ tylko wówczas może zastosować przepis art. 54 § 3 ppsa, gdy jednocześnie uwzględni skargę w całości, a więc uznaje za uzasadnione zarówno zarzuty, wnioski, jak i wskazaną w niej argumentację. Jeżeli zaś nie podzieli niektórych zarzutów, nie uwzględni w całości wniosków, kwestionuje przedstawioną w niej podstawę lub ocenę prawną naruszeń, wówczas nie może wydać rozstrzygnięcia, lecz winien przekazać skargę sądowi do rozpoznania. Sąd, w przeciwieństwie do organu działającego w trybie art. 54 § 3 ppsa, nie jest związany granicami skargi (art. 134 § 1 ppsa). Nie jest skrupowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami ani podniesionymi zarzutami, wnioskami i żądaniem. Organ wydający akt na podstawie art. 54 § 3 ppsa powinien natomiast podzielić zarzuty skargi i zadość uczynić żądaniom skarżącego w całości⁸.

Mechanizm autokontroli zasadniczo odnosi się do wszystkich form działania administracji, które zgodnie z art. 3 § 2 i 3 ppsa mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego. Jego zastosowanie jest możliwe, gdy uwzględnienie skargi przez organ stwarza taki stan rzeczy, który byłby następstwem wydania wyroku sądowego, oraz gwarantuje co najmniej taką samą ochronę prawną, jak ochrona wynikająca z użycia jednego ze środków określonych przez przepisy ppsa⁹. Jednakże poprzez dodanie do analizowanego przepisu od 1 czerwca 2017 roku zdania drugiego w brzmieniu: „W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję” „ustawodawca wyraźnie unaoczniał różnice w zakresie możliwości dokonywania autoweryfikacji zaskarżonych decyzji administracyjnych oraz w przypadku autoweryfikacji działań, zaniechań lub przewlekłego prowadzenia postępowania w innych formach niż decyzja administracyjna”¹⁰.

2. Zgodnie z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (dalej: Konstytucja RP) NSA i inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym ustawą, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Treść postanowień art. 184 zd. 2 Konstytucji RP wskazuje, że chodzi tu o wymierzanie sprawiedliwości poprzez kontrolę abstrakcyjną, sprawowaną w oderwaniu od konkretnych spraw administracyjnych¹¹. Kontrola ta sprawowana jest z punktu widzenia interesu

⁸ Por. postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2012 roku, sygn. II GSK 1859/12, LEX nr 12406; por też zdanie odrębne do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 roku, II OSK 2377/14, LEX nr 1657777.

⁹ Zob. Z. Kmiecik, *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 306–307.

¹⁰ M. Szewczyk, *op. cit.*, poz. 43.

¹¹ Por. L. Garlicki, *Uwagi do art. 184 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 8–9.

publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego działania administracji w imię dobra wspólnego¹². Jest ona przede wszystkim ukierunkowana na ochronę obiektywnie istniejącego porządku prawnego. Trzeba też mieć na uwadze, że podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki, co oznacza, że istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w stosunkach z administracją publiczną oraz budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa i wyprowadzanych z niej standardów. Wpływa to z założeń systemu weryfikacji administracji publicznej w państwie prawa, związanego z realizacją zasady praworządności¹³. Stanowienie prawa miejscowego musi bowiem odbywać się na podstawie i w granicach prawa.

Zdaniem Małgorzaty Stahl przyjęcie intencji ustawodawcy, że przez ogółność sformułowań zawartych w treści art. 54 § 3 ppsa chciał on objąć zakresem obowiązywania tego przepisu wszystkie formy działania administracji publicznej, budzi wątpliwości, zwłaszcza gdy dotyczy aktów prawa miejscowego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne¹⁴. Sąd administracyjny, oceniając konstytucyjność aktu prawa miejscowego, uwzględnia aspekt naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Rozpoznając sprawę, której przedmiotem jest akt prawa miejscowego, rozstrzyga o naruszeniu tego prawa oraz o skutkach tego naruszenia. Przyjęty model kontroli sądowej legalności aktów prawa miejscowego opiera się na założeniu, że norma istotnie sprzeczna z prawem jest normą nieistniejącą od momentu zaistnienia sprzeczności. Stwierdzenie przez sąd administracyjny nieważności aktu prawa miejscowego jest rozstrzygnięciem obalającym domniemanie legalności i prawidłowości zaskarżonego aktu, które wywołuje skutki od chwili jego podjęcia (*ex tunc*). Przyjęcie nieważności normy od momentu jej ustanowienia powoduje skutek retroaktywny; orzeczenie stwierdza w sposób deklaratoryjny obiektywnie istniejącą od chwili jej wydania nieważność normy prawnej. Stwierdzając nieważność, cofamy się do momentu wydania aktu, co oznacza, że akt nie będzie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania¹⁵.

Stosowanie instytucji autokontroli wobec aktów prawa miejscowego jest dyskusyjne zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie¹⁶. Zwolennicy skutecz-

¹² Por. M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 15–19.

¹³ Por. J. Trzeciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia 24–26 kwietnia 2008 roku, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 128–129; B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 21–22.

¹⁴ M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 54.

¹⁵ Por. K. Sikora, *op. cit.*, s. 455–457.

¹⁶ Wyroki nieaprobujące uprawnienia do autokontroli uchwał przez organy samorządu: wyrok NSA z dnia 18 września 2019 roku, sygn. akt II OSK 2630/17, LEX nr 2743067; wyrok NSA z dnia 27 września 2007 roku, sygn. akt II OSK 1046/07, LEX nr 384291; wyroki aprobujące autokontrolę:

ności tej instytucji stoją na stanowisku, że skoro art. 54 § 3 ppsa stanowi samodzielną podstawę do wydania rozstrzygnięcia autokontrolnego, a przepisy ustaw nie wprowadzają ograniczeń rady gminy do stwierdzenia nieważności swojego aktu, należy stwierdzić, że jest to dopuszczalne¹⁷. W wyroku z dnia 18 listopada 2014 roku, sygn. II OSK 2377/14, NSA przyjął, że:

Rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 ppsa w zw. z art. 147 § 1 ppsa, może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność. Pogląd przeciwny prowadziłby do wyłączenia możliwości zastosowania art. 54 § 3 ppsa w przypadkach, gdy przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy (analogicznie również rady powiatu, sejmiku województwa) będąca aktem prawa miejscowego, czy też inne uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa. Tak szerokiego wyłączenia zastosowania art. 54 § 3 ppsa nie można wyprowadzać w drodze wykładni, lecz wymagałoby to wyraźnej regulacji ustawowej.

Kreowana przepisami ppsa instytucja autokontroli nie jest samodzielna w tym sensie, że przy ustalaniu zakresu uprawnień organu administracji publicznej, którego działanie zaskarżono, trzeba sięgać do aktów prawnych, które je określają. Barbara Jaworska-Dębska stoi na stanowisku, że:

W odniesieniu do uchwał organu jednostek samorządu terytorialnego możliwość zastosowania autokontroli wymaga łącznego spełnienia przez organ, którego działanie zaskarżono, dwóch warunków. Po pierwsze, uznania skargi i gotowości jej uwzględnienia w całości, co oznacza, że instytucja autokontroli nie będzie mogła być zastosowana, jeżeli organ administracji nie uznałby za słuszne wszystkich zarzutów, czy też nie podzielałby wszystkich wniosków. Po drugie zaś, posiadania przez ten organ kompetencji do załatwiania określonego rodzaju spraw administracyjnych, czyli do sprawdzania prawidłowości swojego działania i weryfikacji własnych rozstrzygnięć. A zatem instytucja autokontroli może być zastosowana jedynie w zakresie, w jakim organ ten na podstawie przepisów ustrojowych oraz materialnoprawnych jest właściwy, czyli może podjąć określone działanie w określonej sprawie w określonej formie¹⁸.

Organ administracji, korzystając ze szczególnego trybu przewidzianego w art. 54 § 3 ppsa, działa niejako w ramach toczącego się postępowania sądownoadministracyjnego, ponieważ w zastępstwie sądu administracyjnego, lecz uwzględniając skargę, nie może dokonać oceny zaskarżonego własnego aktu według innych kryteriów, niż zrobiłby to sąd administracyjny¹⁹. Podkreślić należy, że sądowa

wyrok NSA z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt II OSK 2402/15, LEX nr 2169079; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 roku, sygn. akt II OSK 2377/14, LEX nr 1657777; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 roku, sygn. akt I OSK 1055/17, LEX nr 2417915. Zob. też B. Dolnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 1161.

¹⁷ Zob. B. Dolnicki, *Stwierdzenie nieważności przez uchwałę rady gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 193–208.

¹⁸ B. Jaworska-Dębska, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2014 r. II OSK 2377/14*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 90.

¹⁹ Zob. M. Sagan, *Instytucja samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle poglądów doktryny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1, s. 40–49.

kontrola legalności odbywa się na podstawie sformalizowanego postępowania sądowego, którego przebieg wyznaczają komplementarnie regulacje ppsa oraz ustrojowych ustaw o samorządzie terytorialnym²⁰. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 ppsa sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty prawa miejscowego²¹.

Analizując instytucję autokontroli w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, nie można ograniczyć się tylko do przepisów ppsa, należy także przywołać odpowiednie treści z samorządowych ustaw ustrojowych: przepisy art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 usg (art. 79 ust. 1 i art. 93 usp, art. 82 ust. 1 i art. 82a ust. 1 usw), w których ustawodawca pozbawia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zastosowania trybu autokontroli przez stwierdzenie nieważności wydane-go przez ten organ aktu prawa miejscowego, przewidując wyłączną kompetencję tylko dla organu nadzoru nad samorządem terytorialnym. W razie ustalenia, że akt prawa miejscowego dotknięty jest istotnym naruszeniem prawa, sąd administracyjny stwierdza jego nieważność na podstawie art. 147 § 1 ppsa. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia prawa stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa. Stosownie bowiem do art. 147 § 1 ppsa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie nieważności aktu, to sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa. Stwierdzenie, że akt został „wydany z naruszeniem prawa”, dotyczy nieistotnych wad prawnych, stwierdzenie „niezgodności z prawem” dotyczy zaś istotnych wad prawnych aktu²².

Z bezpośrednią kontrolą aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego mamy do czynienia na skutek skargi wnoszonej do sądu administracyjnego przez organ nadzoru na podstawie art. 93 usg, art. 93 usp i art. 81 usw. Jeżeli wojewoda w terminie 30 dni od doręczenia mu uchwały (zarządzenia) nie stwierdził we własnym zakresie jej nieważności, może tego dokonać jedynie sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez ten organ. Istotą skargi organu nadzoru do sądu administracyjnego jest kontrola legalności aktów organów samorządu gminnego²³. Ustawodawca łączy kwestię wniesienia skargi przez organ nadzoru po upływie 30 dni od stwierdzenia nieważności z jego przekonaniem, że w sprawie doszło do istotnego naruszenia prawa. W takiej sytuacji ocena legalności aktu należeć będzie do sądu administracyjnego, który — gdy stwierdzi

²⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm. — dalej: usg), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm. — dalej: usp), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm. — dalej: usw).

²¹ Zob. K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 153.

²² Por. M. Jagielska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 534–535.

²³ Zob. szerzej: P. Mączyński, *Skarga organu nadzoru na uchwałę lub zarządzenie organu gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, s. 231–235.

istotne naruszenie prawa — wyda wyrok stwierdzający nieważność aktu²⁴. Należy w tym miejscu zauważyć, że wskazane ustawy ustrojowe nie zawierają żadnych postanowień dotyczących przesłanek wniesienia skargi do sądu, poza jednym warunkiem, który odnosi się do upływu trzydziestodniowego terminu pozwalającego organowi nadzoru na samodzielne wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego. W orzecznictwie podkreśla się, że dorozumianym elementem wniesienia skargi jest pozostawanie uchwały organu gminy w obrocie oraz trwająca stale — w przekonaniu organu nadzoru — jej sprzeczność z prawem²⁵.

Godzi się zauważyć, że instytucja stwierdzenia nieważności dotyczy wyłącznie wad kwalifikowanych, istotnych naruszeń prawa, związana jest zatem z gradacją wad. Trzeba mieć przy tym na uwadze zróżnicowanie skutków prawnych, gdyż zmiana bądź uchylenie aktu, a tym samym jego modyfikacja lub wyeliminowanie w porządku prawnym, następuje z mocą *ex nunc*, czyli ze skutkiem konstytutywnym, od daty wejścia w życie określonej w akcie zmieniającym, uchylającym, natomiast usunięcie aktu w drodze zastosowania sankcji stwierdzenia nieważności ma charakter zawsze deklaratoryjny, z mocą *ex tunc*, czyli następuje z datą wsteczną, znosząc funkcjonowanie wadliwego aktu od samego początku jego obowiązywania²⁶. Skutki prawne są wobec tego odmienne i zasadniczo inaczej wpływają na sytuację prawną podmiotów, których takie akty dotyczą. Ustawodawca kompetencję do stwierdzenia nieważności uchwał przypisał wyłącznie do właściwości wojewodów jako organów nadzoru oraz sądom administracyjnym (art. 147 § 1 ppsa).

Na podstawie art. 91 ust. 1 usg uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 ustawy. W przypadku, gdy upłynął okres 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały, organ nadzoru nie może już we własnym zakresie dokonać stwierdzenia nieważności, lecz może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skarga ta stanowi swoiste rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych organów sprawujących nadzór nad działalnością komunalną i uznać należy, że może ona być złożona tylko w takim zakresie, w jakim nadzór ten jest wykonywany. Postępowanie z takiej skargi jest więc *sui generis* formą nadzoru nad działalnością samorządu gminnego, sprawowanego przez sąd administracyjny. W istocie bowiem sąd administracyjny, rozpoznając skargę, stwierdza nieważność zaskarżonego aktu. Oznacza to, że z woli ustawodawcy wyłącznie w kognicji sądu administracyjnego

²⁴ Zob. K. Sikora, *op. cit.*, s. 360–361.

²⁵ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 8 listopada 1999 roku, sygn. OPS 5/99, ONSA 2000/2/46.

²⁶ K. Sobieralski zwraca uwagę, że skutkiem uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego przez sąd administracyjny jest jego wyeliminowanie z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*. Oznacza to, że sąd administracyjny, podobnie jak Trybunał Konstytucyjny, jest negatywnym prawodawcą. „Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia wyznaczenia w tym przypadku granic rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny” — K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy...*, s. 156.

go znajduje się stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządu gminnego. Włączenie sądów administracyjnych w zakres postępowania nadzorczego jest szczególnym przypadkiem sądowej kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego. Trzeba tu jednak wyraźnie zaznaczyć, że prawo sądu administracyjnego do stwierdzenia nieważności aktu organu gminy ma charakter warunkowy, powstaje bowiem dopiero wówczas, gdy organ nadzoru swoje uprawnienie do stwierdzenia nieważności utraci. Poza tym jednak stwierdzenie nieważności aktu organu gminy jest takim samym środkiem nadzoru (między innymi o takim samym charakterze, stwierdzanym na podstawie takich samych przesłanek, wywołującym takie same skutki) niezależnie od tego, jaki podmiot go zastosuje. Użycie tego środka nadzoru przez sąd wymaga więc zastosowania przepisów ustawy ustrojowej regulujących tryb postępowania nadzorczego wraz z odpowiednimi przepisami ppsa²⁷.

Konstytucja RP w postanowieniach art. 165 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 2 gwarantuje zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasadę sądowej ochrony tej samodzielności. Wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przewidziany w art. 171 Konstytucji, w myśl którego działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru są: prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (ust. 1 i 2). Specyficzną, szczególną funkcję nadzorczą w stosunku do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pełni także Sejm, który na wniosek prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję RP lub ustawy (ust. 3).

Z przepisów Konstytucji i ustaw wynika, że nadzór jest

stosunkiem prawnym łączącym dwa podmioty niepowiązane ze sobą hierarchiczną nadrzędnością i podporządkowaniem, należące do dwóch odrębnych ustrojowo systemów organizacyjnych. W ramach tego stosunku organ sprawujący nadzór ma prawo stosować wobec organu nadzorowanego jedynie środki o charakterze prawnym, które bez względu na ich ostateczną postać i formę, nazywane są aktami nadzoru. Prawny charakter stosunku nadzoru polega na tym, iż akty nadzoru mogą być stosowane jedynie w sytuacjach dopuszczonych prawem, z zastosowaniem procedury, która uwzględni prawo organu nadzorowanego do ochrony jego samodzielności przed nieuzasadnioną ingerencją. Przepis prawa oznacza organ nadzoru, określa przynależne mu środki nadzoru, a także kryteria oceny działalności organu nadzorowanego, których spełnienie uzasadnia użycie danego środka nadzoru²⁸.

Zaznaczyć trzeba, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym, nie może natomiast oceniać z punktu wi-

²⁷ Zob. B. Jaworska-Dębska, *op. cit.*, s. 91.

²⁸ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 244.

dzenia celowości, gospodarności i rzetelności. Organy nadzoru mogą więc wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd²⁹. Pojęcie zgodności z prawem, jako kryterium nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym, nie powinno być pojmowane *stricte* formalnie. W procesie interpretacji prawa zawsze „należy uwzględniać powszechnie akceptowane normy moralne, zasady sprawiedliwości i słuszności”³⁰.

Stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządu gminnego zostało uznane przez ustawodawcę za podstawowy środek nadzoru. W odniesieniu do tego środka zostały rozbudowane w ustawie o samorządzie gminnym reguły postępowania stanowiące *lex specialis* zarówno wobec Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i ppsa (art. 102a usg wprost stanowi, że do spraw, o których mowa w rozdziale 10 „Nadzór nad działalnością gminną”, nie stosuje się art. 52 § 3 i 4 ppsa). Ustalając wzajemny stosunek między ppsa a ustawami ustrojowymi o samorządzie terytorialnym, należy przyjąć, na gruncie dyrektyw wykładni systemowej, że zasadniczo przepisy ustaw ustrojowych, jako szczególne, mają pierwszeństwo przed przepisami ppsa³¹.

W ocenie Bogdana Dolnickiego przepisy art. 91 ust. 1 oraz art. 93 ust. 1 usg nie powinny być rozumiane jako ograniczające kompetencję rady gminy do stwierdzenia nieważności swojej uchwały w trybie autokontroli z art. 54 § 3 ppsa. Autor ten postuluje, że gdy przedmiotem skargi do sądu jest akt prawa miejscowego, to organ, który wydał ten akt, staje się „organem nadzoru w znaczeniu funkcjonalnym” i może stwierdzić nieważność własnego aktu³². Trudno się z tym zgodzić, albowiem przepis art. 54 § 3 ppsa nie jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, dającym organowi stanowiącemu uprawnienie autokontrolne w ramach postępowania sądownoadministracyjnego, wszczętego ze skargi organu nadzoru³³. W przypadku wniesienia skargi przez organ nadzoru na uchwałę rady gminy instytucja autokontroli określona w art. 54 § 3 ppsa nie może spełnić swojej podstawowej funkcji, to jest uwzględnienia skargi w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy przez organ działający w zakresie swojej właściwości. Nie występuje tu bowiem organ, który w ramach czynności autokontrolnych może zweryfikować własne działanie, to znaczy wydać akt zastępujący akt zaskarżony tak co do formy, jak charakteru. Merytoryczny charakter instytucji autokontroli w postępowaniu

²⁹ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 171*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 416–422.

³⁰ W. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 171 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 954.

³¹ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 274.

³² B. Dolnicki, *Stwierdzenie nieważności przez uchwałę rady gminy...*, s. 207.

³³ Por. Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 18 stycznia 2007 r.*, II SA/Gl 385/06, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, z. 4, s. 250 n.

sądowoadministracyjnym tkwi w tym, że po ponownym rozpoznaniu sprawy stanowisko organu musi się pokrywać ze stanowiskiem strony wnoszącej skargę.

Dopuszczenie możliwości dokonywania, w ramach autokontroli, stwierdzenia nieważności własnej uchwały przez radę gminy w ramach skargi wniesionej przez organ nadzoru stanowi niebezpieczny precedens, który w konsekwencji może doprowadzić do dekompozycji porządku prawno-ustrojowego. Z instytucji procesowej nie można wyprowadzić normy kompetencyjnej dającej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego prawo do podejmowania uchwał stwierdzających nieważność własnych uchwał, czyli dokonywania „autonadzoru”. Jest to nie do zaakceptowania z ustrojowego punktu widzenia i przy uwzględnieniu normatywnych przesłanek determinujących cel i istotę instytucji nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Ani w ustawie zasadniczej, ani w ustawach ustrojowych nie jest przewidziana instytucja „autonadzoru” przydana organom stanowiącym samorządu terytorialnego³⁴. M. Szewczyk zwraca uwagę, że rodzaj rozstrzygnięcia, jakie dany organ może podjąć, jest uzależniony od zakresu właściwości rzeczowej tego organu. W zakresie właściwości rzeczowej rady gminy nie mieści się kompetencja (upoważnienie) do stwierdzenia nieważności własnych uchwał, w tym także uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Choć więc rada gminy jest przedmiotowo właściwa do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania, a także ich nowelizowania, a nawet derogowania — w myśl reguły inferencyjnej *actus contrarius* — to nie jest ona właściwa do stwierdzenia nieważności swych własnych uchwał, bowiem upoważnienia takiego nie obejmuje przysługujący radom gmin zakres właściwości rzeczowej. W kompetencję tę ustawodawca wyposażył inne organy władzy publicznej: organy nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz sądy administracyjne³⁵.

3. Zgodnie z zasadą skargowości skargę powszechną na akt prawa miejscowego może złożyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone aktem prawa miejscowego (art. 101 usg, art. 87 ust. 1 usp, art. 90 ust. 1 usw). Uwzględnienie skargi wniesionej w tym trybie uzależnione jest od jednoczesnego naruszenia interesu prawnego i naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 usg oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa

³⁴ Zob. zdanie odrębne do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 roku, sygn. II OSK 2377/14...

³⁵ M. Szewczyk, *op. cit.* O niedopuszczalności zastosowania autonadzoru wobec aktu prawa miejscowego świadczy też treść art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 293). Przepis ten stanowi, że jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17 ustawy, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi. Brzmienie tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że nie jest możliwe procesowanie uchwały w przedmiocie planu miejscowego w przypadku stwierdzenia jej nieważności przez radę w ramach autokontroli.

materialnego, a zaskarżoną uchwałą. Dodać także należy, że przepis art. 101 ust. 1 usg był badany przez Trybunał Konstytucyjny pod względem zgodności z określonymi normami Konstytucji RP. W wyroku z dnia 16 września 2008 roku, sygn. SK 76/06³⁶, Trybunał orzekł, że art. 101 ust. 1 usg jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Zaznaczyć przy tym należy, że skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej) i do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia³⁷. W wyroku z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. SK 30/02³⁸, Trybunał stwierdził, że skarga na podstawie art. 101 ust. 1 usg nie ma charakteru *actio popularis* — podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie w inny sposób (na przykład jest właścicielem nieruchomości położonej na terenie gminy). W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia, jak i obowiązki prawne. Interes ten musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującego sytuację prawną tego podmiotu. Interes ten musi być bezpośredni, indywidualny, konkretny, realny i aktualny, a nie przyszły i potencjalny. Strona powinna wykazać, że zaskarżona na podstawie art. 101 ust. 1 usg uchwała organu gminy narusza sferę gwarantowanych jej ustawami uprawnień, przy czym stan owego naruszenia powinien być aktualny i nie może odnosić się do przyszłych i ewentualnych sytuacji

Prawo do zaskarżenia w tym trybie aktu prawa miejscowego przysługuje tym podmiotom, które wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego³⁹. Uprawnienie do wniesienia skargi do sądu przysługuje bowiem jedynie takiemu podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałą własnego interesu prawnego lub uprawnienia w tym rozumieniu, że zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną tego podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych, na przykład przez zniesienie, ograniczenie, czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego⁴⁰. Podkreślić trzeba, że kontrola realizowana przez sądy administracyjne w tym trybie przyczynia się do ujednoczenia wykładni i stosowania norm prawa miejscowego oraz jest podstawą instytucjonalnej gwarancji praworządności stanowiącej fundament zasady demokratycznego państwa prawnego⁴¹.

³⁶ OTK-A 2008/7/121.

³⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 roku, sygn. akt OSK 1437/2004, „Wokanda” 2005, nr 7–8.

³⁸ OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 84.

³⁹ Zob. wyroki TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. SK 30/02, OTK ZU 8/A/2003/84, i z dnia 16 września 2008 roku, sygn. SK 76/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 121.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 roku, sygn. akt II OSK 790/12, LEX nr 1212683.

⁴¹ Zob. K. Sikora, *op. cit.*, s. 257.

Istota skargi w trybie art. 101 ust. 1 usg, art. 87 ust. 1 usp i art. 90 ust. 1 usw powoduje, że nie jest możliwe zastosowanie instytucji autokontroli w trybie art. 54 § 3 ppsa. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ppsa, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Tymczasem, w myśl art. 58 § 1 pkt 5a ppsa, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego, sąd skargę odrzuca. Regulacja powyższa, obligująca do odrzucenia skargi, dotyczy tych przypadków, gdy brak owego naruszenia interesu prawnego jest oczywisty. Nie jest więc możliwe, aby organ stanowiący, w ramach autokontroli, stwierdzał nieważność aktu, ponieważ tylko sąd, na podstawie art. 101 ust. 1 usg, art. 87 ust. 1 usp i art. 90 ust. 1 usw, może ocenić, czy interes prawny skarżącego został naruszony przez normę prawa miejscowego w stopniu nakazującym jej eliminację z lokalnego porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*.

W państwie prawa organy władzy publicznej, realizując kompetencję, muszą uwzględniać treść normy upoważniającej. Kompetencji organów nie można domniemywać, muszą one wynikać wprost z ustawy (konstytucji); w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać, iż w oparciu o normę proceduralną przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził. Zasada, według której wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa, zawsze oznacza konieczność istnienia wyraźnej podstawy prawnej dla jakiegokolwiek działalności organu państwa. Organy władzy publicznej mogą działać tylko wtedy, gdy jest do tego podstawa prawna i tylko w tych wypadkach, gdy prawo im na to zezwala. Natomiast na podstawie postanowień art. 54 § 3 ppsa nie można kreować norm kompetencji prawodawczej. Zaznaczyć należy, iż Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zajmował w sprawie przepisów kompetencyjnych stanowisko zdecydowane, stwierdzając wielokrotnie, że przepis kompetencyjny „podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych w drodze na przykład wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę”⁴². Odnotować należy, że przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens*, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia, jako metoda wykładni mająca służyć konstruowaniu kompetencji wyłącznie w oparciu o regulacje i instytucje prawnoprocesowe, jest niedopuszczalna.

Mając na względzie powyższe rozważania, trzeba dojść do przekonania, że wyłącznie sąd administracyjny jest właściwy rzeczowo do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w wyniku uwzględnienia skargi organu nadzoru lub skargi

⁴² Wyrok z dnia 28 maja 1986 roku, sygn. akt U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2; por. też uchwała z dnia 10 maja 1994 roku, sygn. W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23; wyrok z dnia 1 czerwca 2004 roku, sygn. akt U 2/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 54.

w trybie art. 101 ust. 1 usg, art. 87 ust. 1 usp i art. 90 ust. 1 usw. Natomiast korzystająca z uprawnienia autokontrolnego i podejmująca na tej podstawie uchwałę o stwierdzeniu nieważności własnej uchwały rada wkracza w kompetencje zastrzeżone ustawowo dla sądu administracyjnego. Jest to nie tylko sprzeczne z przepisami ustaw ustrojowych o samorządzie terytorialnym regulującymi postępowanie nadzorcze i art. 147 § 1 ppsa, ale jest też nie do pogodzenia z celem i istotą instytucji autokontroli określonej w art. 54 § 2 ppsa, która pozwala organowi administracji publicznej załatwić skargę sądową we własnym zakresie, bez wikłania sądu w proces jej rozpatrywania. Postępowanie takie narusza podstawową zasadę ustroju RP — podziału i równowagi władz wykonawczej i sędziowskiej — przez to, że dopuszcza, aby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, będący częścią władzy wykonawczej, poprzez instytucję autokontroli przewidzianą w art. 54 § 3 ppsa zastępował sąd administracyjny w wykonywaniu jego kompetencji jurysdykcyjnej orzekania w przedmiocie nieważności lub niezgodności z prawem aktu prawa miejscowego. Na gruncie ustaw ustrojowych o samorządzie lokalnym i regionalnym oraz ppsa wyrok sądu administracyjnego, stwierdzający nieważność uchwały, jest jedyną możliwością wyeliminowania skutków, jakie akt ten wywoływał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały (*ex tunc*).

ADMISSIBILITY OF USING SELF-INSPECTION UNDER ART. 54 PAR. 3 OF THE 2002 LEGISLATIVE ACT — LAW ON PROCEDURE BEFORE ADMINISTRATIVE TRIBUNALS IN RELATION TO LOCAL LEGAL ENACTMENTS TERRITORIALLY APPLICABLE TO THE DEFINED AREAS OF OPERATION

Summary

Art. 54 par. 3 of the Legislative Act — Law on procedure before administrative tribunals (in short LAPAT) provides for the self-inspection. This provision allows any organ of public administration to review its own action (based on inactivity, or the lengthiness of administrative activity), which is the subject matter of a complaint before an administrative jurisdiction. This positive screening may result in admitting the contents of the complaint by the adjudicating administrative body. This rule, however, raises doubts whether deliberating bodies, like the Commune and District Councils or the Provincial Assemblies might use this self-contained procedure of quashing their own resolutions. The opinions in scholarly writing and case law are divergent. Its root cause is the question if Art. 54 par. 3 of the LAPAT can be sufficient legal grounds (based on competency) for ascertaining the invalidity of a resolution taken by the deliberating units of local government or that the norm should be read along with the regulations of the material jurisdiction pertaining to the above-mentioned law-making bodies.

Keywords: self-inspection, local statutes on territorially applicable to the defined areas of operation, material jurisdiction of an organ, ascertainment of invalidity

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Dauter B. et al., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2013.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004.
- Dolnicki B., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Stwierdzenie nieważności przez uchwałę rady gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 184 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005.
- Jagielska M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011.
- Jaworska-Dębska B., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2014 r. II OSK 2377/14*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9.
- Kabat A., *Komentarz do art. 54 ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] B. Dauter et al., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2013.
- Kmieciak Z., *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 18 stycznia 2007 r., II SA/GI 385/06*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, z. 4.
- Kmieciak Z., *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Masternak-Kubiak M., *Komentarz do art. 171*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Masternak-Kubiak M., Kuczyński T., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Mączyński P., *Skarga organu nadzoru na uchwałę lub zarządzenie organu gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.
- Mikosz R., *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6.
- Sagan M., *Instytucja samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle poglądów doktryny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1.
- Sikora K., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017.
- Skoczylas W., Piątek W., *Komentarz do art. 171 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sobieralski K., *Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej*, Wrocław 2019.
- Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.
- Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
- Szewczyk M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 4, poz. 43.

Trzeciński J., *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24–26 kwietnia 2008 roku*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

Woś T., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999.

Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4.