

## Rola prokuratora w stosowaniu i kontroli aktów prawa miejscowego

**Paweł Dunikowski**

### Streszczenie

Artykuł *Rola prokuratora w stosowaniu prawa miejscowego* zawiera krótki rys historyczny, opisuje istotę prawa miejscowego, rodzaje aktów prawa miejscowego, jego wady, a także środki prawne przysługujące prokuratorowi w celu ich wzruszenia. Problematyka zaskarżania aktów prawa miejscowego w sytuacji ujawnienia ich wad i istniejących możliwości reagowania przez prokuratora została przez ustawodawcę ograniczona jedynie do możliwości zaskarżania aktów, które są niezgodne z prawem, do sądu administracyjnego lub kierowania wniosków do organu stanowiącego prawo miejscowe o jego uchylenie. W świadomości prawnej społeczeństwa tego rodzaju działalność prokuratora jest mało znana i niewykorzystywana w pełni w zakresie istniejących możliwości prawnych, odnośnie ingerencji w stosowanie prawa miejscowego w sposób zgodny z obowiązującym porządkiem prawnym określonym w Konstytucji RP.

**Słowa kluczowe:** prawo, prokurator, prawo miejscowe, środki prawne

---

\* Prokurator Prokuratury Rejonowej w Limanowej delegowany do Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu.

## Wstęp

Prawo miejscowe w Polsce jest jedną z dziedzin prawa administracyjnego, które reguluje różne sfery życia codziennego obywateli, a tworzone jest przez organy samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Wyznacznikiem poziomu tej gałęzi prawa jest zastosowana technika legislacyjna oraz jej zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami Konstytucji, ustaw i umów międzynarodowych. Na tle jego tworzenia i funkcjonowania dochodzi do różnego rodzaju sporów i kontrowersji. Jedną z instytucji prawnych, które mogą oceniać, a zarazem analizować procedurę jego stanowienia i stosowania oraz ingerować w tych płaszczyznach, jest prokurator. Ustawodawca przyznał mu w tym zakresie szczególną funkcję do spełnienia, która jest odmienna od jego pozostałych kompetencji określonych w kodeksach: postępowania karnego, postępowania administracyjnego, postępowania cywilnego i innych ustawach, co powoduje, że pełni on szczególną rolę.

Artykuł ten będzie próbą zwrócenia uwagi na duże możliwości, które przyznane zostały prokuratorowi w celu dążenia przez niego do zapewnienia zgodności i prawidłowości stosowania przepisów obowiązujących w tej dziedzinie prawa m.in. poprzez kierowanie wniosków do organów samorządu terytorialnego, organów nadzoru o ich uchylenie, zmianę, czy też kierowania skarg i udział prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zawiera również uwagi i propozycje, które nasuwają się w związku z prowadzeniem tego rodzaju analiz w ramach postępowań związanych z omawianą problematyką.

## I. Rys historyczny

Prawo miejscowe w polskim porządku prawnym istnieje od początku państwowości i miało ogromny wpływ na rozwój polskiej myśli prawnej. Sposób jego stanowienia, organy, które je tworzyły, zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązywania podlegały wielowiekowej ewolucji. Z historycznego punktu widzenia wspomnieć należy, że po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. w byłym zaborze pruskim i austriackim przyjęto – jako swoiste historyczne pomniki prawa – część przepisów określających funkcjonowanie terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a zwłaszcza przepisy upoważniające do tworzenia prawa na obszarze ich działania. Artykuł 2 Konstytucji z 17.3.1921 r. stanowił wprost, że: „państwo przekaze organom przedstawicielskim samorządu terytorialnego właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”. Stanowione w ten sposób przepisy miały nosić nazwę „ustawa”<sup>1</sup>, a zatwierdzony

<sup>1</sup> Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze zm.

w 1920 r. statut organiczny województwa śląskiego powołał do życia Sejm Śląski, który w ramach posiadanej przez niego autonomii uprawniony był do wydawania ustaw lokalnych w określonym zakresie<sup>2</sup>. W początkowym okresie II Rzeczypospolitej pojawiła się tendencja do redukcji uprawnień organów przedstawicielskich i tworzenia przepisów przez organy administracji rządowej, zwłaszcza wojewodów, a także do zwiększenia tendencji nadzorczych nad organami samorządu. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.1.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej<sup>3</sup> i ustawa z 23.3.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>4</sup>, wprowadziła „statuty miejscowe” oraz „miejscowe przepisy prawne”, które podlegały zatwierdzeniu przez organy administracji rządowej. Konstytucja z 23.4.1935 r. wprowadziła w art. 75 ust. 2 zapis, że „samorzady mają prawo w zakresie ustawą oznaczonym wydawać dla swojego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą”. Przyjęte przepisy z jednej strony regulowały swoistą zasadę tworzenia prawa przez organy samorządowe, a z drugiej wprowadzały kolejną obligatoryjną zasadę, że normy prawa miejscowego wymagają zatwierdzenia przez organ nadzorczy<sup>5</sup>. Ten model tworzenia i stosowania norm prawa miejscowego wskazał dalszy kierunek jego rozwoju na następne dekadę. Właściwie należałoby stwierdzić, że przetrwał do dziś pomimo wielu zmian ustrojowo-konstytucyjnych.

W II Rzeczypospolitej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.2.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>6</sup> w dziale VI, który regulował „urzędy prokuratorskie”, w art. 231, stanowiło, że „prokurator stoi na straży praw”, nie zawierało natomiast odrębnych regulacji w zakresie zaskarżania aktów prawa miejscowego przez prokuratora. Ustawa z 3.8.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>7</sup> także nie zawierała odmiennych uregulowań, które upoważniałyby prokuratora do wnoszenia środków prawnych na akty prawa miejscowego. Uważam, że tego rodzaju kompetencje nie były potrzebne, bowiem, jak wskazano wyżej, kwestie nadzoru nad samorządem terytorialnym powierzono organom państwowym, rozbudowując szczegółową i wieloetapową procedurę w tym zakresie.

<sup>2</sup> J. Nowak, *Przewodnik po Katowicach*, Katowice 1962, s. 228; por. także H. Rechowicz, *Sejm Śląski 1922-1939*, Katowice 1971.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294. Wprowadzono podział na gminy „wiejskie i miejskie”: art. 43 uregulował w sposób łączny zakres działania organów ustrojowych w tych gminach, art. 65 wprowadzał bardzo szczegółową procedurę jego sprawowania, którą obarczono organy administracji rządowej, nie przewidywał zaś środków prawnych dla prokuratora.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227. W art. 5 ust. 2 Konstytucja RP wprost określała, „że nadzór nad działalnością samorządu sprawuje rząd przez swoje organa lub organa samorządu wyższego stopnia”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1922 r., poz. 227.

Z kolei art. 9 ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym stanowił, że „do zaskarżenia zarządzenia lub orzeczenia administracyjnego przed Najwyższy Trybunał Administracyjny uprawniony jest każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej”. Po zakończeniu działań wojennych obowiązywały nadal regulacje z okresu poprzedniego, które były dostosowywane do nowych zasad ustrojowych. Utworzono rady narodowe jako organy działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi<sup>8</sup>. Samorząd terytorialny reprezentowany był przez terenową radę narodową. Nadal istniał obowiązek zatwierdzania uchwał przez organy administracji rządowej, czyli prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Tak więc normy prawa miejscowego stanowione były przez rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego, a nadzór nad nimi posiadały rady narodowe i prezydium wyższego stopnia, które mogły uchylić każdą sprzeczną z prawem uchwałę rady narodowej i jej prezydium.

Reforma administracji terenowej przeprowadzona ustawą z 20.3.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej doprowadziła do przejęcia przez rady narodowe i ich organy wszystkich kompetencji władz administracji ogólnej i samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Nadzór nad samorządem powierzono Radzie Państwa, która zgodnie z art. 27 i 28 powyższej ustawy mogła rozwiązać każdą radę lub uchylić uchwałę wydaną przez nią, względnie Prezydium Rady, i od tego rodzaju decyzji nie przysługiwał żaden środek odwoławczy.

Uchwalona przez Sejm PRL ustawa z 25.2.1964 r. o wydawaniu przepisów prawa miejscowego stanowiła w art. 1, że „Rady Narodowe wydają przepisy prawa powszechnie obowiązującego na podległym jej terenie na podstawie upoważnienia udzielonego w odrębnych ustawach, bądź z upoważnienia wynikającego z rozdziału drugiego niniejszej ustawy”. Ustawa z 20.7.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wprowadziła w art. 66–75 definicję prawa miejscowego i procedurę jego stanowienia, określając je jako „przepisy powszechnie obowiązujące, stanowione przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, obowiązujące na terenie poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”.

Zmiany w zakresie ustroju państwa po 1989 r. doprowadziły do reorganizacji samorządu terytorialnego i istotnych zmian w ich stanowieniu, kompetencjach oraz tworzeniu prawa. Wprowadzony dualizm władzy terenowej, przy

<sup>8</sup> Ustawa z 11.9.1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1944 r. Nr 14, poz. 74).

<sup>9</sup> Ustawa z 20.3.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130). Artykuł 6 określał zakres działania rady, art. 12 – organy wykonawcze rady, art. 29 wprowadzał zasadę, że rada wyższego szczebla mogła uchylić uchwałę rady niższego szczebla, a art. 30 wprowadził nieznaną uprzednio zasadę, że Prezydium Rady mogło zawiesić uchwałę niższego szczebla.

jednoczesnym usamodzielnieniu organów samorządowych, zasadniczo zmieniły układ prawnoustrojowy i kompetencyjny władz lokalnych. Akty prawne w postaci Konstytucji RP z 2.4.1997 r. i wcześniejszych ustaw: z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>10</sup>, z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>11</sup> oraz z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa<sup>12</sup> wprowadziły nowe rozwiązania prawne, które w dużej mierze nawiązywały do tradycji i regulacji z II Rzeczypospolitej.

## II. Istota prawa miejscowego

Obecnie akty prawa miejscowego posiadają swoje konstytucyjne umocowanie w zakresie ich stanowienia przez organy samorządu w art. 87 i 94 Konstytucji RP z dnia 2.4.1997 r, która zalicza je do źródeł prawa obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Sposób, miejsce ich unormowania oraz charakter wskazują, że wolą ustawodawcy było zaliczenie ich do źródeł prawa administracyjnego. Konstytucja wprost zalicza je do tej dziedziny, stanowiąc w art. 94, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa<sup>13</sup>.

„Definicja prawa miejscowego nie została określona przez obecnie obowiązującą Konstytucję, a jedynie wskazuje ona na istnienie tego rodzaju prawa administracyjnego, ich duża ilość została zdefiniowana przez doktrynę i orzecznictwo. Wielość i różnorodność oraz kryteria, jakimi się posługiwano przy ich konstruowaniu, wskazuje na duże znaczenie prawa miejscowego zarówno w nauce, jak i w praktyce. Dlatego też zachodziła konieczność wypracowania definicji, która w sposób jednoznaczny pozwoli na zaliczenie danego aktu do kategorii prawa miejscowego, potrzeba taka uzasadniona jest tym, że akty te są podstawowym źródłem umożliwiającym funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>. Uważam, że dla potrzeb niniejszego opracowania i przy uwzględnieniu obfitego dorobku doktryny prawa, biorąc pod uwagę jego funkcjonalny aspekt, prawo miejscowe w polskim porządku prawnym można zdefiniować jako: konstytucyjne źródło praw i obowiązków wynikające z delegacji ustawowej nakładanej na członków wspólno-

<sup>10</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.

<sup>11</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.

<sup>12</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 48 ze zm.

<sup>14</sup> Bliżej: D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003, s. 29–39 i podana tam literatura.

ty i inne osoby, w sferze publiczno-prawnej przez wskazane w niej organy samorządu terytorialnego lub organy administracji rządowej, obowiązujące na jego terenie, po uprzednim dokonaniu promulgacji w sposób w ustawie przewidziany.

Szczególne miejsce w praktycznej pracy prokuratora na tym odcinku jego działalności ma definicja wypracowana przez orzecznictwo sądowe, które dla potrzeb praktyki sformułowało judykacyjną definicję prawa miejscowego<sup>15</sup>, zaliczając do cech określających akty prawa miejscowego oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. „Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów: obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców. Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty generalne i abstrakcyjne o charakterze jedynie opisowym, ocennym, czy też wyrażające jedynie postulaty – nie są aktami prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie”<sup>15</sup>. Dyskusja nad tym pojęciem i jego definicją toczyć się będzie wraz z procesem dalszego rozwoju prawa miejscowego. Zachodzące procesy decentralizacji nie tylko w zarządzaniu administracją, ale i w tworzeniu prawa miejscowego, sprzyjać będą rozwojowi w zakresie o wiele szerszym niż obecnie.

### III. Rodzaje aktów prawa miejscowego

Akty prawa miejscowego podzielić można na:

a) „**wykonawcze** wydawane na podstawie upoważnień ustawowych i obowiązują na części lub całości obszaru gminy (zob. art. 94 Konstytucji RP oraz

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 22.11.2010 r., II SA/Kr 851/10, niepubl.

przepis art. 40 ust. 1 u.s.g.)<sup>16</sup>. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego, oraz organy kompetentne do jego wydania (dopuszcza także inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa). Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne. O charakterze wykonawczym danego aktu przesądza spełnienie łącznie dwóch przesłanek: akt taki musi być wydany na podstawie ustawowego upoważnienia (przesłanka ta realizuje się na podstawie przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g.) oraz jego celem musi być wykonanie postanowień ustawy<sup>17</sup>.

b) **„organizacyjne** wydawane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej (określonej w art. 40 ust. 2 u.s.g.) w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej<sup>18</sup>.

c) **statutowe** statut to podstawowy akt ustrojowy gminy, który określa w szczególności organizację wewnętrzną jednostki oraz tryb pracy jej organów. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustroj wewnątrzny<sup>19</sup> jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Przepis ten znalazł swe rozwinięcie w art. 3 u.s.g.<sup>20</sup>. Nazwa aktu „statut gminy” wskazuje, że nie chodzi tu np. o statut rady gminy czy urzędu gminy<sup>21</sup>. Mianem statutów w teorii określa się akty prawne, w których zawarte jest prawo autonomiczne, czyli przepisy powszechnie obowiązujące, wydawane we własnym imieniu przez korporację terytorialną. Statut gminy powinien regulować kwestie ustrojowe oraz proceduralne. Nie może zawierać przepisów materialnego prawa administracyjnego ani norm prawa procesowego, wprowadzających regulację odrębną od Kodeksu postępowania administracyjnego. Dotyczy to również przepisów prawa karnego. Przepisy statutu powinny być sformułowane w sposób jasny i zwięzły, tak by nie zawierały sformułowań mogących rodzić wątpliwości. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6.6.1995 r., „uchwały podejmowane przez organy samorządów powinny zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”<sup>22</sup>. „Statut jednostki pomocniczej to podstawowy dla jej funkcjonowania akt ustrojowy, który podlega konsultacji z mieszkańcami. „Z art. 35 ust. 1 u.s.g. nie wyni-

<sup>16</sup> M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie Rady Gminy*, Warszawa 2012, s. 95–107.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 102.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 102.

<sup>22</sup> *Ibidem*, por. także A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 48 i n.; T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, RPEiS 2007, z. 2, s. 81–91.

ka jasno, czy ma to być odrębny statut dla każdej z jednostek pomocniczych, czy jeden statut dla wszystkich tych jednostek funkcjonujących na terenie danej gminy. W doktrynie przeważają jednak głosy, że zasadne jest uchwalenie odrębnego statutu dla każdej z jednostek pomocniczych. Podobne stanowisko przedstawia judykatura. Dodać należy, że za odrębnością statutów jednostek niższego rzędu przemawiają te same argumenty co za odrębnością statutów jednostek pomocniczych stopnia podstawowego, tj. specyfika charakteru demograficznego, uwarunkowań osadniczych i przestrzennych każdej z tych wspólnot lokalnych”<sup>23</sup>. Monika Augustyniak uważa że: „Statut jednostki pomocniczej ma taką samą moc wiążącą jak statut gminy, dlatego w przypadku niezgodności ze statutem jednostki pomocniczej uchwał rady gminy lub zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta), niebędących aktami prawa miejscowego, prymat należy przyznać statutowi. Postanowienia sprzeczne ze statutem jednostki są nieważne jako sprzeczne z prawem w rozumieniu z art. 91 ust. 1 u.s.g. i art. 93 ust. 1 u.s.g. Natomiast kolizje pomiędzy statutem jednostki, statutem gminy lub innym aktem prawa miejscowego stanowionymi przez gminę rozwiązywane powinny być na zasadach ogólnych, wypracowanych w prawoznawstwie”<sup>24</sup>.

d) **„porządkowe** mogą być wydawane na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o samorządzie gminnym. Ich zastosowanie może mieć miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji. Rada gminy posiada kompetencję do wydawania przepisów porządkowych w sytuacji wystąpienia ustawowych przesłanek ich stanowienia, tj. gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Upoważnienie wynikające z tego przepisu dla rady gminy nie podlega wykładni rozszerzającej, co znaczy, że przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach. Przepisy porządkowe nie mogą być wydawane, gdy mimo zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 40 ust. 3 u.s.g. dana materia jest już regulowana innymi przepisami prawa, bowiem możliwość wydania przepisów porządkowych istnieje wówczas, gdy mamy do czynienia ze stanem «nieuregulowanym». Termin ten jest pojęciem nieostrym, dlatego też jego interpretacja następuje w praktyce dużych trudności. „Nie powinno budzić wątpliwości, że w drodze przepisów porządkowych nie wolno dublować ustaw lub innych przepisów powszechnie obowiązujących”<sup>25</sup>. Dorota Dąbek wskazuje, że stanowienie przepisów porządkowych

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 104–105.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 97–98.



ustawodawca uzależnia od łącznego spełnienia trojakiemu rodzaju przesłanek: „dotyczących stanu prawnego (przesłanka obiektywna – polega na badaniu obowiązującego stanu prawnego i ustaleniu, czy materia stanowiąca przedmiot regulacji przepisu porządkowego nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących), dotyczących stanu faktycznego (przesłanka subiektywna – stanowi wynik oceny organu stanowiącego przepis porządkowy, iż wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone, zatem wymagają ochrony), dotyczących obszaru występowania zagrożenia (przesłanka terytorialna)”<sup>26</sup>. Aby dany akt prawa miejscowego był ważny, musi podlegać ustawowej promulgacji – ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi podstawowy sposób publikacji aktów prawa miejscowego. Wynikająca z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zasada publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym dotyczy bowiem wszystkich aktów prawa miejscowego stanowiących przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego<sup>27</sup>.

#### **IV. Wady aktów prawa miejscowego i środki prawne służące do ich wzruszania przez prokuratora**

Na tle powyższych rozważań rodzi się pytanie, jaką rolę wyznaczył aktualnie ustawodawca prokuratorowi w zakresie jego działania na tej płaszczyźnie. Odpowiedź znajdujemy w znowelizowanej obecnie ustawie – Prawo o prokuraturze z 28.1.2016 r., której art. 70 stwierdza wprost, że „jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego, albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego”<sup>28</sup>.

Z powyższego przepisu wynika, że w sytuacji stwierdzenia przesłanek wskazujących na wydanie przez powyższe organy uchwały lub zarządzenia, bądź rozporządzenia, które byłoby niezgodne z prawem, prokurator występuje z wnioskiem o ich zmianę albo o ich uchylenie. Natomiast jedynie w przypadku podjęcia uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyj-

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 98.

<sup>27</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1523.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 177. Przepis ten jest powtórzeniem treści art. 5 ustawy z dnia 20.6.1985 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.), z jednoczesnym rozszerzeniem katalogu aktów prawa miejscowego o „zarządzenia”, których nie przewidywała ustawa z 1985 r.

nego. W orzecznictwie podniesiono, że „Zgłoszony przez prokuratora wniosek o stwierdzenie niezgodnej z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny, chociażby prokurator nie zwrócił się uprzednio w tym zakresie do organu, który wydał wadliwą uchwałę, albo do właściwego organu nadzoru. Niemniej jednak brak jest mechanizmu prawnego, który powodowałby automatyzm wystąpienia przez prokuratora do sądu administracyjnego w sytuacji, gdy dana uchwała narusza prawo organu nadzoru”<sup>29</sup>. Tak więc możliwość zaskarżenia aktu prawa miejscowego na drodze sądownoadministracyjnej wystąpić może jedynie w przypadku jego wydania przez organ samorządu terytorialnego.

Na tle powyższych rozważań teoretyczno-prawnych nasuwa się pytanie, w jaki sposób prokurator może ingerować w tę materię i z jakich źródeł czerpać inspiracje do realizacji powyższych uprawnień. Mogą one wytykać z informacji odnośnie istnienia aktów prawa miejscowego, które zawierają wady, a które zakwestionowane zostały na skutek reakcji: obywateli, radnych, grupy osób, czy też zostały ujawnione w toku prowadzonego konkretnego postępowania karnego, przy okazji którego zostanie powyższa kwestia dostrzeżona. Może to być również analiza dzienników urzędowych, w których są one publikowane, czy też sygnalizacji medialnej wskazującej na istnienie aktu prawa miejscowego, którego istnienie lub stosowanie budzi kontrowersje. Wady aktów prawa miejscowego mogą mieć wieloraki charakter i nie można ich określić w sposób definitywny i zamknięty, a jedynie można wskazać, że wystąpić one mogą w całym zakresie ich procedowania czy też stosowania.

Przypomnieć należy, że „uchwała jest formą działania organu kolegialnego, którego wynikiem jest akt woli rady czy też organu wykonawczego podjęty w trakcie jego posiedzenia (sesji), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej, które jest stanowione przez podmioty niebędące organami centralnymi, a pochodzącymi od organów samorządu terytorialnego”<sup>30</sup>. Wspomnieć należy również o innych rodzajach aktów prawa miejscowego, do których zaliczyć możemy rozporządzenia. Możemy je podzielić na rozporządzenia porządkowe, zarządzenia, zarządzenia porządkowe, zarządzenia zastępcze, a także inne akty prawa miejscowego wydawane na podstawie i przez organy wskazane w ustawie upoważniającej do ich wydania. Badając dany akt prawa miejscowego, prokurator powinien zbadać, czy jego „wadliwość wytyka z naruszenia zasady praworządności aktów prawa miej-

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 6.7.2016 r., II SA Po160/16, LEX nr 2087416.

<sup>30</sup> S. Bułajewski, *Pojęcie i budowa uchwały – Aktu prawa miejscowego*, Wspólnota 2012, Nr 20, [www.wspolnota.org.pl](http://www.wspolnota.org.pl) (dostęp: 3.3.2018 r.).

scowego w postaci: uchwał i zarządzeń”, ponieważ tego rodzaju sytuacja, zdaniem Barbary Adamiak, obejmuje:

- 1) naruszenie przepisów o zdolności organu do podjęcia aktu, na którą składa się właściwość organu, zgodny z przepisami skład organu (wymagane kworum) oraz przestrzeganie instytucji wyłączenia (np. ustawy samorządowe wprowadzają wyłączenie radnego),
- 2) naruszenie przepisów regulujących podstawę działania (brak podstawy prawnej, utrata mocy obowiązującej przez przepis będący podstawą, niekonstytucyjność aktu normatywnego będącego podstawą wydania aktu),
- 3) błędną wykładnię przepisu prawa lub niewłaściwe stosowanie przepisu prawa, które wpływają na treść aktu,
- 4) naruszenie procedury podjęcia aktu wyznaczonej przepisami prawa,
- 5) naruszenie szczegółowych wymogów dla prawidłowości aktu (np. określenie daty wejścia aktu w życie)<sup>31</sup>.

Dodatkowo wymienić możemy wady, które w praktyce występują i mogą zaistnieć w podstawie prawnej, w przepisach materialnych, przejściowych, dostosowujących i końcowych, jak również wydane mogą być z naruszeniem przepisów o ich stanowieniu, czy też związane z ich promulgacją oraz publikacją, także inne, których z uwagi na ramy niniejszego artykułu nie sposób całościowo omówić. Orzecznictwo zwraca uwagę, że „brak uzasadnienia projektu uchwały, zaliczonej do uchwał podejmowanych w ramach tzw. «uznania administracyjnego», stanowi w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. istotne naruszenie procedury podejmowania uchwał, uniemożliwiające sądowi ocenę jego legalności, dlatego też stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności. Jedyne istotne naruszenie prawa skutkują nieważnością uchwały, a zalicza się do tego naruszenie przepisów: wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazanie niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile przepis prawa stanowi umocowanie do jej podjęcia”<sup>32</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się, że „akty prawa miejscowego uchwalane przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ musi ściśle uwzględ-

<sup>31</sup> Zob. B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 529–531.

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Gorzowie z 13.10.2016 r., II SA/Go 688/16, LEX nr 2151018.

niać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem prawa miejscowego a ustawą i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Jest przy tym niezgodne z zasadami legislacji<sup>33</sup>.

Jak już wspomniano wyżej, prokurator może obecnie, stosownie do treści art. 70 ustawy – Prawo o prokuraturze, zwrócić się do organu, który wydał akt prawa miejscowego, z wnioskiem o jego zmianę, uchylenie albo skierować wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru, a w wypadku uchwały organu samorządu terytorialnego może także wystąpić o stwierdzenie nieważności do sądu administracyjnego<sup>34</sup>. Natomiast zarówno ten przepis, jak i poszczególne zapisy ustawy – Prawo o prokuraturze nie udzielają dalszych wskazówek przy rozwiązywaniu problemów występujących w toku prowadzenia tego rodzaju postępowań, nie wskazują, jakie środki prawne należy zastosować w sytuacji, gdy organ nadzoru czy też dana rada, do której zwrócił się prokurator, nie reaguje na jego wniosek o uchylenie lub zmianę uchwały, czy wręcz odmawia jego uwzględnienia, wydając np. odmowną uchwałę w tym zakresie i czy w tego rodzaju sytuacjach można stosować przepisy odnośnie bezczynności, czy też w przypadku wydania uchwały negatywnej istnieje możliwość skierowania skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, o czym z kolei świadczy użycie w art. 70 ustawy spójnika „także”. Brak regulacji prawnych w tym zakresie w ustawie – Prawo o prokuraturze powoduje swoiste problemy w praktyce stosowania tego przepisu. Orzecznictwo i doktryna w tym zakresie również nie udzielają odpowiedzi.

## V. Kompetencje prokuratora w sądownoadministracyjnej kontroli aktów prawa miejscowego

Zaskarżając dany akt prawa miejscowego, prokurator działa na płaszczyźnie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które w art. 3 § 2 pkt 5 stanowi, iż „kontroli sądów administracyjnych podlegają akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej”<sup>35</sup>.

Akty prawa miejscowego generalnie mogą być zaskarżone na podstawie ustaw ustrojowych, które stanowią *lex specialis* w stosunku do regulacji zawartej w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Oznacza to, że zaskarżenie aktów prawa miejscowego przez uprawnione podmioty może nastąpić na podstawie art. 101 ust. 1

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Opolu z 22.9.2015 r., II SA/Op 288/15, LEX nr 1932745.

<sup>34</sup> Tekst jedn.: 2017 r., poz. 1767, z 2018 r., poz. 5.

<sup>35</sup> Aktualnie po nowelizacji: tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.

u.s.g., art. 87 ust. 1 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>36</sup> oraz art. 90 ust. 1 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa<sup>37</sup>. Natomiast akty prawa miejscowego wydawane przez organy terenowe administracji rządowej mogą być zaskarżone na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>38</sup>.

„To, że w art. 8 § 1 p.p.s.a. wspólnie określono uprawnienia prokuratora i rzecznika praw obywatelskich, nie oznacza, że z pola widzenia należy stracić kompetencje tych organów wynikające z przepisów doprecyzowujących ich pozycję w systemie władz publicznych. Rzecznik praw obywatelskich aktywność swą winien realizować w zakresie ochrony konstytucyjnie gwarantowanych wolności oraz praw człowieka i obywatela”<sup>39</sup>.

W świetle art. 8 § 1 p.p.s.a. prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony<sup>40</sup>. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ogólnie stanowi, że legitymowanymi do wniesienia skargi uprawnione są podmioty, które mają w tym interes prawny (art. 50 § 1 p.p.s.a.), następnie „podmioty powołane do ochrony interesu publicznego w zakresie przestrzegania przez administrację publiczną obowiązujących przepisów prawa”, tj. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka oraz ci, którym ustawa szczególna takie uprawnienia przyznaje (art. 50 § 2 p.p.s.a.).

Orzecznictwo trafnie przyjmuje, że „Legitymacja procesowa podmiotów, o których mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a., ma charakter materialny, za wyjątkiem prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji społecznych, których legitymacja procesowa została oparta w tym przepisie na przesłankach formalnych. Legitymacja do złożenia skargi wynikająca z tego przepisu dla strony skarżącej oparta jest na kryterium interesu prawnego, co oznacza, że „ze skargą może wystąpić podmiot, który wykaże, że istnieje związek między chronionym przez przepisy materialne jego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Istnienie tak rozumianego interesu prawnego jest warunkiem nie tylko wszczęcia postępowania lecz również materialną przesłanką uwzględnienia skargi, a zatem interes prawny podmiotu, który wszczął postępowanie sądownoadministracyjne,

<sup>36</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.

<sup>37</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 ze zm.

<sup>38</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2234.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 1.12.2011 r., II SA/Sz 1134/11, LEX nr 1153298.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, s. 38.

musi istnieć w dacie rozpoznania skargi<sup>41</sup>. Zaznaczyć należy, że „udział prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest jednym z aspektów realizacji zasady państwa prawnego. Podmiot ten, inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym, działa w imieniu obiektywnie pojętego porządku prawnego i nie musi wykazywać swej legitymizacji do wniesienia skargi. W świetle art. 8 p.p.s.a. prokurator według własnej oceny podejmuje decyzję o udziale w postępowaniu sądownoadministracyjnym, a słuszność tej decyzji nie podlega ocenie ze strony sądu administracyjnego<sup>42</sup>. Z kolei „Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym bez względu na jego stadium. O tym, czy udział prokuratora w konkretnym postępowaniu jest potrzebny, decyduje sam prokurator. Prokurator daje wyraz temu, że przystępuje do postępowania, przez samo złożenie oświadczenia w tym przedmiocie”<sup>43</sup>.

Stwierdzić należy, że w art. 53 § 3 p.p.s.a. ustawodawca stanowi, iż prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach – w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej<sup>44</sup>. „Zarówno ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i orzecznictwo jednolicie przyjmują, że brak jest możliwości obciążenia prokuratora kosztami postępowania sądownoadministracyjnego w przypadku, gdy zainicjował postępowanie lub zgłosił udział w interesie ogólnym w celu ochrony praworządności”<sup>45</sup>. Ustawodawca – z uwagi na konstytucyjny charakter aktów prawa miejscowego i w celu umożliwienia wyeliminowania wadliwych aktów prawnych z obrotu prawnego – przyznał prokuratorowi dodatkowe możliwości prawne, polegające na tym, aby mógł w ramach realizacji zasady strzeżenia praworządności zaskarżać je do sądu administracyjnego w każdym czasie, bez jego terminowego ograniczenia, tym samym zatem istnieje możliwość zaskarżenia przez niego aktów prawa wydanych np. w latach poprzedzających reformy lat 90. ubiegłego stulecia pod warunkiem, że nadal one obowiązują.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15.3.2017 r., II OSK 461/06, LEX nr 339469.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 19.10.2017 r., III SA/GD 1009/16, LEX nr 2204798.

<sup>43</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 21.9.2016 r., IV SAB/Wr 268/14, LEX nr 2145900.

<sup>44</sup> Por art. 53 wskazanej ustawy w brzmieniu aktualnie znowelizowanej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369, 1370).

<sup>45</sup> Uchwała NSA (7) w Warszawie z 3.7.2017 r., I OPS1/17, LEX nr 2311983.

Prokuratora nie dotyczy konieczność wyczerpania środków odwoławczych, czyli wezwania do usunięcia naruszenia prawa, oraz, co już wspomniano, nie jest ograniczony żadnym terminem do złożenia skargi (art. 53 § 2a p.p.s.a., art. 53§ 3 p.p.s.a.). Skargę w zakresie uchwały lub innego aktu prawa miejscowego prokurator wnosi za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są jej przedmiotem, w przypadku zatem skarg na akty prawa miejscowego – za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego lub terenowych organów administracji rządowej<sup>46</sup>. W ciągu 30 dni od dnia otrzymania skargi organy te mają obowiązek doręczyć skargę sądowi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę. Porównując powyższe przepisy z treścią art. 70 ustawy – Prawo o prokuraturze, nasuwa się stwierdzenie, iż w świetle tego przepisu prokurator może zaskarżyć do sądu administracyjnego jedynie uchwały prawa miejscowego wydane przez samorząd terytorialny. Natomiast ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określa, „że poprzez pojęcie aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), wydawane przez organy samorządu terytorialnego, a więc zakres jego legitymacji jest szerszy aniżeli cytowany powyżej przepis ustawy o prokuraturze”<sup>47</sup>.

Prokurator odnośnie do sposobu badania aktów prawa miejscowego dysponuje praktycznie dwiema metodami analizowania ich w toku postępowania przed sądem administracyjnym. W pierwszym przypadku bezpośrednio zaskarża dany akt prawa miejscowego kwestionując jego „legalność”, czyli z jego inicjatywy sąd bada dany akt prawa miejscowego. Drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy przy badaniu aktu w sprawie indywidualnej dochodzi do badania uchwały, np. na kanwie analizy decyzji wydanej na podstawie aktu prawa miejscowego, który zawiera wadę istotną. Sąd administracyjny bowiem nie jest ograniczony w swej kognicji do zakresu przedmiotowego skargi i bada również z urzędu inne okoliczności, mające w tym przypadku wpływ na wydaną decyzję.

Poza tymi dwiema metodami możliwe jest również zaskarżenie przez prokuratora tzw. „bezczynności prawotwórczej”, a więc sytuacji, gdy organ samorządu pomimo wystąpienia obligatoryjnych przesłanek do podjęcia określonego aktu prawnego, do którego jest umocowany, nie „proceduje” go lub nie podejmuje czynności w kierunku jego podjęcia. W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 7.4.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania

<sup>46</sup> Por. art. 54 § 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

<sup>47</sup> W. Chrościelewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 144; Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 157–158; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003, s. 48 i n.; P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2007, Nr 5–6, s. 47 i n.

powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w dziale XII<sup>48</sup> określono zasady udziału prokuratora m.in. w postępowaniu przed sądami administracyjnym, które ściśle regulują omawianą tematykę oraz kierowanie skarg w sprawach indywidualnych niezwiązanych z prawem miejscowym. Z zawartych w tym dziale przepisów wynika m.in., że: „Prokurator inicjuje postępowanie przed sądem administracyjnym i bierze w nim udział, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności, gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny. Jeżeli niezgodna z prawem uchwała organu samorządu terytorialnego wywołała lub może wywołać niekorzystne skutki prawne, które można odwrócić z zastosowaniem art. 147 § 2 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, prokurator wnosi skargę na tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z żądaniem stwierdzenia jej nieważności lub stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa”<sup>49</sup>.

Sprawy prowadzone w postępowaniu przed sądem administracyjnym należą do zakresu działania prokuratury rejonowej lub prokuratury okręgowej, na których obszarze właściwości wszczęto albo powinno być wszczęte postępowanie administracyjne, z wyjątkami ściśle i enumeratywnie wymienionymi. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach, w których decyzję ostateczną wydał minister, wnosi odpowiednio prokurator okręgowy oraz prokurator regionalny<sup>50</sup>. W razie wystąpienia sporu sprawą zajmuje się ta jednostka organizacyjna, w której wcześniej zarejestrowano sprawę. Jeżeli sprawa jest szczególnie zawiła, prokurator rejonowy albo prokurator okręgowy może przedstawić akta sprawy lub inne materiały z wnioskiem o jej przejęcie odpowiednio prokuratorowi okręgowemu albo prokuratorowi regionalnemu<sup>51</sup>. Akta sprawy lub inne materiały przedstawia się Prokuratorowi Generalnemu z odpowiednim wnioskiem, gdy zachodzi potrzeba:

- 1) wniesienia przez Prokuratora Generalnego sprzeciwu od decyzji administracyjnej, do którego rozpatrzenia właściwy jest minister,
- 2) wystąpienia Prokuratora Generalnego do Prezesa Rady Ministrów o uchylenie rozporządzenia wojewody,
- 3) wystąpienia Prokuratora Generalnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie

<sup>48</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.4.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. 2017 r., poz. 1206).

<sup>49</sup> *Ibidem*, § 367 ust. 1, 5.

<sup>50</sup> *Ibidem*, § 368 ust. 1.

<sup>51</sup> *Ibidem*, § 369 ust. 1.



nie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,

- 4) zwrócenia się Prokuratora Generalnego do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wystąpienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego na podstawie art. 172 p.p.s.a.<sup>52</sup>.

Prokurator regionalny lub prokurator okręgowy w mieście stanowiącym siedzibę wojewódzkiego sądu administracyjnego zapewnia udział prokuratora w posiedzeniach tego sądu w sprawach, w których prokurator zainicjował postępowanie administracyjne lub brał w nim udział, albo wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zgłosił udział w postępowaniu przed tym sądem. Po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zgłoszeniu udziału w postępowaniu przed tym sądem akta podręczne sprawy lub inne materiały niezwłocznie przekazuje się prokuratorowi regionalnemu lub prokuratorowi okręgowemu właściwemu do zapewnienia udziału prokuratora w posiedzeniu sądu, chyba że prokurator, który wniósł skargę, zamierza sam wziąć udział w tym posiedzeniu. Z przebiegu i wyników rozprawy lub posiedzenia prokurator składa niezwłocznie sprawozdanie wraz oceną orzeczenia lub zarządzenia przełożonemu, który swoim podpisem pod adnotacją w aktach podręcznych stwierdza przyjęcie sprawozdania<sup>53</sup>.

W sprawach, w których prokurator brał udział w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub wniósł skargę kasacyjną, albo uznał za potrzebny swój udział w posiedzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, udział prokuratora w posiedzeniu tego sądu zapewnia prokurator regionalny będący przełożonym prokuratora, który brał udział w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub wniósł skargę kasacyjną, albo uznał za potrzebny swój udział w posiedzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prokuratura Krajowa zapewnia udział prokuratora w posiedzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów, a także w sprawie, w której skargę kasacyjną wniósł lub brał udział w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym prokurator wykonujący czynności służbowe w tej jednostce<sup>54</sup>. Po wpłynięciu skargi do organu, który ją uchwalił, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Wojewódzki Sąd Administracyjny po otrzymaniu skargi oraz powyższych dokumentów

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*, § 371.

<sup>54</sup> *Ibidem*, § 372.

dokonuje sprawdzenia wymogów formalnych. Następnie sąd przesyła kopie odpowiedzi na skargę prokuratorowi oraz wyznacza rozprawę<sup>55</sup>. Nasuwa się pytanie, czy organ samorządu terytorialnego może w zakresie swoich kompetencji przychylić się do skargi i ją uchylić. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi tej kwestii nie normuje, ale z orzecznictwa wynika, że „zmiana lub uchylenie zaskarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowić podstawę do kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa<sup>56</sup>. Nadto orzecznictwo stoi na stanowisku, że „Uchylenie uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu lub jego części, co powoduje, że od samego początku uchwalenia nie był on w całości bądź w części zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. Uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylecia, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej w życie do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia<sup>57</sup>. Również „znaczny upływ czasu od podjęcia uchwały czy brak stosowania danej uchwały, a nawet jej uchylenie przez organ stanowiący gminy nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę<sup>58</sup>.”

W tej sytuacji za wiodącą należy przyjąć linię orzecznictwa zaprezentowaną powyżej, która wskazuje na konieczność rozpoznania przez sąd każdej skargi na akt prawa miejscowego, a jej uprzednie uchylenie zgodnie wnioskiem zawartym w skardze nie może stanowić podstawy do jej nieprzekazania do rozpoznania właściwemu sądowi administracyjnemu. Po przeprowadzeniu postępowania przed sądem administracyjnym zgodnie z ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>59</sup> stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny działający jako pierwsza instancja, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części, względnie stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności<sup>60</sup>. Natomiast w § 2 powyższego przepisu ustawodawca stwierdza że: rozstrzygnięcia w sprawach

<sup>55</sup> *Op. cit.* 48.

<sup>56</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.3.2017 r., II SA/Go 41/17, LEX nr 2256549.

<sup>57</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z 22.5.2013 r., I SA/Br 147/13, LEX nr 1326932.

<sup>58</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 30.11.2012 r., II SA/Łd 722/12, LEX nr 1241656.

<sup>59</sup> Bliżej: dział III *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym* ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu aktualnie znowelizowanej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).

<sup>60</sup> *Ibidem*.

indywidualnych, wydane na podstawie uchwały lub aktu, o których mowa w § 1, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym<sup>61</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się, że „stwierdzenie nieważności uchwały na podstawie wyroku sądu administracyjnego eliminuje ją z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że w rezultacie takiego orzeczenia, uznane za nieważne zapisy uchwały należy traktować jako przepisy, które nigdy nie weszły do obrotu prawnego. W takim przypadku rozstrzygnięcia wydane na podstawie nieważnej uchwały podlegają ocenie z punktu widzenia ich legalności, zgodnie z brzmieniem art. 147 § 2 p.p.s.a. oraz można się domagać przed sądem powszechnym odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest jednak konieczne, aby było to rażące naruszenie, czyli przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji bądź postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 KPA. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa”<sup>62</sup>. Podkreślić należy, że sąd nie jest związany granicami skargi i „w przypadku wniesienia przez wojewodę skargi na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd nie jest związany jej granicami. Sąd powinien dokonać kontroli zaskarżonej uchwały w całości, nie tylko w granicach skargi organu nadzoru”<sup>63</sup>. Również zakres uchwały powinien być ściśle określony i to nie tylko w uchwale, ale również w innych dokumentach, które stanowią integralny jej składnik. „Sąd, uznając, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części narusza prawo, powinien jasno i precyzyjnie określić, w jakiej części stwierdza nieważność tej uchwały, przede wszystkim eliminując zapisy części tekstowej, a jeżeli istnieje taka potrzeba, również eliminując w części graficznej uchwały te oznaczenia, które odpowiadają tym zapisom”<sup>64</sup>. Orzecznictwo określiło, że „podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, bądź naruszenia procedury jej uchwalania. Częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkod-

<sup>61</sup> *Op. cit.* 48.

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.5.2017 r., IISA/Go158/17, LEX nr 2302007.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15.3.2017 r., II OSK 1806/15, LEX nr 2286186.

<sup>64</sup> Powyższą tematykę szczegółowo omówiono w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 15.3.2017 r., II OSK 1857/15, LEX nr 2286187.

dzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych na skutek wadliwego pominięcia)”<sup>65</sup>. Odnośnie charakteru naruszeń, orzecznictwo sądownoadministracyjne przyjmuje, że „stwierdzenie nieważności uchwały jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 KPA”. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają wpływ na uchylenie aktu prawa miejscowego, jeżeli „norma prawna uznana za niekonstytucyjną stanowi wadliwą podstawę prawną. Wydana na takiej podstawie prawnej uchwała organu gminy – choćby wydana przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego – musi być także uznana za wadliwą. Wadliwość ta odpowiada przesłance nieważności, o jakiej stanowi 147 § 1 p.p.s.a.”<sup>66</sup>. Stwierdzenie nieważności aktu powinno nastąpić przy istotnych uchybieniach przepisom prawa, a stwierdzenie naruszenia prawa – w przypadku uchybień nieistotnych. Do naruszeń istotnych zalicza się m.in. naruszenie procedury podejmowania aktu<sup>67</sup>.

Barbara Adamiak<sup>68</sup>, interpretując powyższy przepis, uważa, że „przy stosowaniu sankcji stwierdzenia nieważności, art. 147 p.p.s.a. nie określa rodzaju i stopnia naruszenia przepisów prawa. Przy wyprowadzeniu podstaw do stwierdzenia nieważności przyjmuje się konstrukcję sankcji nieważności przyjętą w zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego. Jest to podstawa do przyjęcia podziału rodzajów naruszeń prawa na istotne naruszenie prawa i na nieistotne naruszenie prawa. Nieistotne naruszenia prawa to takie, które nie mają wpływu na treść aktu (np. niepowołanie prawidłowo podstawy prawnej, o ile w systemie prawa obowiązuje akt prawny dający podstawę do podjęcia uchwały)<sup>69</sup>. Ustalając naruszenia prawa, dające podstawę do zastosowania środka nieważności i niezgodności z prawem, należy podkreślić, że w dok-

<sup>65</sup> Por. wyrok WSA w Łodzi z 2.2.2017 r., III SA/Ld 956/16, LEX nr 2201680.

<sup>66</sup> Wyrok NSA Warszawa z 17.10.2007 r., II OSK 1322/07, LEX nr 526676.

<sup>67</sup> Kwestię tę opisano szczegółowo w uzasadnieniu wyroku WSA z 20.12.2007 r., II SA/Bk 433/07, LEX nr 480115.

<sup>68</sup> B. Adamiak, *op. cit.*, s. 529–531.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

trynie i orzecznictwie sądowym odrzucono zastosowanie wprost art. 156 § 1 KPA, regulującego podstawy nieważności decyzji. Nie oznacza to, że wypracowana w doktrynie koncepcja wadliwości decyzji nie jest przydatna do określenia podstaw stosowania tych środków<sup>70</sup>. Konstrukcja wadliwości decyzji wyprowadzona z zasady praworządności będzie miała odpowiednie zastosowanie, bowiem nie można nie uwzględnić szczególnej regulacji przy wydawaniu aktów prawa miejscowego czy też innych uchwał i zarządzeń. „Podstawa stosowania środka sankcji nieważności i orzekania o niezgodności z prawem nie jest ograniczona do ciężkich kwalifikowanych naruszeń przepisów prawa, lecz obejmuje też niekwalifikowane naruszenia przepisów prawa przez ich błędną wykładnię, z wyjątkiem nieistotnego naruszenia przepisów prawa<sup>71</sup>. Przy przygotowaniu skargi na uchwały (zarządzenia) niebędące aktami prawa miejscowego należy uwzględnić obowiązującą w tym zakresie przesłankę przedawnienia. Według art. 94 u.s.g. „Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (ust. 1)”. „Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio (ust. 2)<sup>72</sup>. Zgodnie z art. 82 u.s.p.: „Nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie, o którym mowa w art. 78 ust. 1, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego” (ust. 1). „Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio” (ust. 2)<sup>73</sup>. Zgodnie z art. 83 u.s.w.: „Nie stwierdza się nieważności uchwały organu samorządu województwa po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 81, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego” (ust. 1). „Jeżeli nie stwier-

<sup>70</sup> *Ibidem.*

<sup>71</sup> *Ibidem.*

<sup>72</sup> *Op. cit.* 11.

<sup>73</sup> *Op. cit.* 12.

dzono nieważności uchwały z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio” (ust. 2). Następstwa prawne stwierdzenia niezgodności z prawem mają znaczenie dla podjęcia ochrony na drodze postępowania sądownoadministracyjnego”<sup>74</sup>.

Wspomnieć należy, że kierowanie środków odwoławczych od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanych po rozpoznaniu skargi prokuratora do Naczelnego Sądu Administracyjnego czy też innego podmiotu uprawnionego do ich wnoszenia odbywa się na zasadach określonych w dziale IV ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w tym zakresie nie ma odmiennych regulacji, które wynikałyby z faktu zaskarżenia aktów prawa miejscowego.

## VII. Podsumowanie

Przedstawione powyżej zagadnienia związane są z rolą prokuratora w funkcjonowaniu prawa miejscowego – tematykę ograniczono do problematyki zaskarżania aktów prawa miejscowego w sytuacji ujawnienia ich wad i istniejących możliwości reagowania przez prokuratora, a także mało znanej „swoistej procedury” umożliwiającej mu realizację jego ustawowych zadań. Procedura ta została przez ustawodawcę ograniczona jedynie do możliwości zaskarżania aktów, które są niezgodne z prawem, do sądu administracyjnego lub kierowania wniosków do organu stanowiącego prawo miejscowe o jego uchylenie. W świadomości prawnej społeczeństwa tego rodzaju działalność prokuratora jest mało znana i niewykorzystywana w pełni w zakresie istniejących możliwości prawnych, odnośnie ingerencji w stosowanie prawa miejscowego w sposób zgodny z obowiązującym porządkiem prawnym określonym w Konstytucji RP.

Jakość stanowienia prawa miejscowego i jego stosowania jest wyznacznikiem poziomu stopnia państwa samorządowego i demokratycznego, które w pełni zapewnia ochronę zarówno praw, jak i obowiązków swych obywateli. Na tle praktycznego stosowania wskazanych w tym artykule regulacji prawnych rodzą się pytania, czy uprawnienia, jakie w tym zakresie posiada prokurator, są wystarczające, a także czy zachodzi konieczność ich modyfikacji poprzez zmianę przyjętego modelu przysługujących mu środków prawnych, np. w kierunku

---

<sup>74</sup> *Op. cit.* 13.

zwiększenia możliwości zaskarżania do sądu administracyjnego wadliwych aktów prawa miejscowego.

Można byłoby rozszerzyć zakres zaskarżania aktów prawa miejscowego zwłaszcza w sytuacji, gdyby ustawodawca dopuścił możliwość obligatoryjnego przekazania i do rozpoznania przez sąd administracyjny nieuwzględnionego przez organ samorządu terytorialnego wniosku prokuratora o uchylenie lub zmianę kwestionowanego przez niego aktu prawa miejscowego. Tego rodzaju regulacja rozwiązałaby powstające rozbieżności w interpretacji powyższej sytuacji, która w praktyce stosowania art. 70 ustawy – Prawo o prokuraturze ma miejsce.

Uregulowania wymaga kwestia ustawowego dopuszczenia możliwości zaskarżania tzw. „bezczynności uchwałodawczej”, a więc sytuacji, gdy organ samorządu terytorialnego, będąc zobowiązany do podjęcia uchwały z mocy przepisu prawa materialnego, czy też sytuacji faktycznej, np. sytuacja nadzwyczajna wymagająca podjęcia tego rodzaju akt nie podejmuje inicjatywy w tym zakresie (z różnych powodów, np. konieczności przeznaczenia na jej realizację większych środków finansowych).

Rozważenia wymaga również kwestia wprowadzenia nowych form współdziałania prokuratora z organami samorządu w oparciu o inne zasady niż dotychczasowe i wypracowania nowego modelu opartego nie tylko na możliwości zaskarżania aktów, ale i współdziałania w określonym zakresie w tworzeniu prawa miejscowego poprzez powiadamiania go o podjętych uchwałach, w momencie przestania jej do organu nadzoru w danym urzędzie wojewódzkim, aby tym rozwiązaniem zwiększyć możliwość szybszej interwencji w sytuacji podjęcia aktu budzącego kontrowersję w zakresie jego zgodności z prawem i na tym wczesnym etapie rozważyć jego uchylenie lub zmianę, a nie dopiero po upływie dłuższego okresu zaskarżać ją i to bardzo często w sytuacji, gdy dany wadliwy akt spowodował negatywne konsekwencje w tym zakresie. Tego rodzaju rozwiązanie miałyby pożądaną wpływ na tworzenie prawa miejscowego.

Pogłębionej analizy wymaga także podjęcie próby zastosowania do tego modelu np. elementów zaczerpniętych z mediacji, która z powodzeniem rozwija się i spełnia swoją funkcję w innych dziedzinach prawa, czy też w rozwiązaniu praktycznych problemów występujących w bieżącej praktyce związanej z tworzeniem i stosowaniem prawa miejscowego regulacji prawnych w tej materii wymaga szerszej dyskusji i podjęcia dalszych badań.

## The prosecutor's role in applying and reviewing the instruments of local law

### Summary

The article provides a brief historical outline, describes the essence of local law, characterises the types of acts of local law and their disadvantages as well as presents the remedies available to a prosecutor to challenge those acts. The issue of questioning the measures in acts of law in the light of disclosure of their disadvantages and response capacity of the prosecutor was limited by the legislator to unlawfulness of those acts that can be challenged before the administrative court or decision-making authorities in order to repeal the act. Within the field of public legal awareness those particular powers which a prosecutor possesses are little known and are not really used in full capacity to ensure compliance with the constitutional law order in the Republic of Poland.

**Keywords:** law, prosecutor, local law, legal remedies