

Magdalena Sieniuc

NARUSZENIE INTERESU PRAWNEGO UCHWAŁĄ RADY GMINY STANOWIĄCĄ AKT PRAWA MIEJSCOWEGO JAKO PRZESŁANKA DOPUSZCZALNOŚCI SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Wprowadzenie

W świetle art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa¹.

Powołane regulacje, jak zauważa się w doktrynie prawa administracyjnego, pozwalają na wyodrębnienie elementów służących zdefiniowaniu współczesnego normatywnego pojęcia „akt prawa miejscowego”, które należy utożsamiać z podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, jego obowiązywaniem na obszarze działania organów, które go ustanowiły (organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji samorządowej), ustanowieniem na podstawie i w grani-

¹ Zob. art. 40 u.s.g.

cach ustaw oraz jego ogłoszeniem na zasadach i w trybie określonym w ustawie², które warunkuje jego wejście w życie³. Wskazuje się przy tym, że cechą aktów normatywnych organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej jest określenie ich adresatów w sposób ogólny, ustalenie ciężących na nich obowiązków i służących im uprawnień oraz wydanie ich na podstawie i w granicach wyraźnej delegacji ustawowej⁴.

Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych, w ramach wypracowania jednolitego poglądu w rozważanej kwestii, wskazuje się, że „akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób”⁵. Na ogół przyjmuje się, zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, podział aktów prawa miejscowego na akty zawierające przepisy wykonawcze, akty o charakterze strukturalno-organizacyjnym (zawierające statuty) oraz akty zawierające przepisy porządkowe⁶.

² Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

³ B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 686; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 32–34; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 68–70. Zob. też: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 121.

⁴ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 503; zob. też W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 148 i n.; H. Rot, K. Siarczkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 65, a także D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, ZNSA 2013/3, s. 77 i n.

⁵ Wyrok NSA z 7.12.2009 r., I OSK 732/09, CBOSA.

⁶ Zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 160, a także P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 283–284; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1998, s. 110.

W doktrynie zasadnie podkreśla się przy tym, że akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji, a to zaś oznacza, że adresatem aktów prawa miejscowego w praktyce mogą być podmioty przebywające na terenie działania organu gminy, ale także osoby niebędące mieszkańcami danej gminy, jak np. osoby korzystające ze środków transportu czy odwiedzające daną miejscowość w celach turystycznych⁷. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy mogą mieć przy tym istotne znaczenie zarówno dla codziennych spraw samej jednostki (mieszkańca gminy), jak i całej wspólnoty (mieszkańców danej gminy), czego dobrym przykładem są sprawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym danej gminy.

To istotne znaczenie aktu prawa miejscowego stanowionego przez organy gminy, poza niewątpliwie pożądanym znaczeniem pozytywnym, może przybrać niekiedy postać naruszenia interesu prawnego jednostki. To zaś naruszenie będzie przesłanką dopuszczalności zaskarżenia danego aktu prawa miejscowego skargą do sądu administracyjnego, w przeciwieństwie do podstawy jej odrzucenia, którą w świetle regulacji zawartych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego, w tym uchwałą będącą aktem prawa miejscowego. Kwestia dopuszczalności skargi na ten akt kształtuje się zatem odmiennie niż w przypadku skargi na decyzję administracyjną, wówczas to skarżący musi się wykazać jedynie posiadaniem interesu prawnego we wniesieniu skargi do sądu.

Celem niniejszego opracowania jest analiza tytułowej przesłanki dopuszczalności skargi na uchwałę rady gminy stanowiącą akt prawa miejscowego, a zatem aktu niewątpliwie znaczącego zarówno dla danej wspólnoty, jak i jednostki, ze szczególnym akcentem położonym na uchwycenie cech charakteryzujących ów interes prawny wraz z odniesieniem się do poglądów literatury i orzecznictwa sądowego sformułowanych w tej materii.

⁷ B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 692.

2. Skarga na akt prawa miejscowego i etapy jej badania

Możliwość wniesienia skargi na uchwałę rady gminy stanowiącą akt prawa miejscowego została unormowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego⁸.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga określona powołanym przepisem jest utożsamiana z przysługującym mieszkańcom gminy prawnym środkiem ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym nielegalnym wkroczeniem w te interesy i uprawnienia organu gminy wydającego akt generalny z zakresu administracji publicznej⁹. W literaturze wskazuje się, że skarga służy ochronie prawnej (sądowej) jednostek przed bezprawnymi działaniami organów gminy, bądź innych organów wykonujących zadania gminy, stanowiącymi ingerencję w sferę ich prawa i wolności¹⁰. Jednocześnie podkreśla się, że nie jest ona rodzajem skargi powszechnej (*actio popularis*), nawet bowiem ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza chronionego prawem interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego¹¹.

⁸ Powołany przepis do czerwca 2017 r. przewidywał konieczność poprzedzenia skargi wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa, co wiązało się również z terminem do wniesienia skargi, który wynosił 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na to wezwanie, a jeżeli organ nie udzielił na nie odpowiedzi – 60 dni od dnia wniesienia do organu tego wezwania – zob. art. 2 pkt 1 lit. a i art. 9 pkt 3 lit. b ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935). Szerzej E. Szewczyk, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – zbędny element w przepisach procedury sądowoadministracyjnej?*, RPEiS 2019/3, s. 101–114.

⁹ Wyrok NSA z 24.08.2007 r., II OSK 1033/07, CBOSA.

¹⁰ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 1018.

¹¹ B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 500, a także A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 1018 oraz Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 807.

Skuteczne wniesienie skargi wszczyna postępowanie sądowoadministracyjne. W ujęciu modelowym w postępowaniu tym wyróżnia się trzy stadia: stadium kontroli wstępnej skargi (badania skargi pod kątem wymagań formalnych), badania jej dopuszczalności i zasadności skargi (stadium rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej)¹².

Wstępna kontrola skargi rozpoczyna się z chwilą jej przekazania przez radę gminy na podstawie art. 54 p.p.s.a. do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Celem tego etapu jest nadanie skardze dalszego biegu przez odpowiednią jej kwalifikację¹³, polegającą głównie na dokonaniu oceny spełnienia przez skargę wymogów formalnych oraz wymogów związanych z pośrednim trybem jej wniesienia. Skarga jako pismo strony powinna czynić zadość wymaganiom formalnym określonym w art. 46 p.p.s.a., a ponadto powinna zawierać wskazanie zaskarżonej uchwały (poprzez podanie jej daty i numeru), organu, który ją podjął, i określenie naruszenia interesu prawnego lub prawa (art. 57 § 1 p.p.s.a.). Ponadto skuteczne wniesienie tej skargi jest uwarunkowane koniecznością uiszczenia wpisu stałego¹⁴.

Wskazane wymogi formalne skargi podlegają badaniu przez przewodniczącego wydziału, który w razie potrzeby wyzywa stronę do ich usunięcia, w tym także uiszczenia wpisu, chyba że strona złoży wniosek o przyznanie prawa pomocy¹⁵. Natomiast, jeśli z treści skargi wynika, że

Zob. też wyrok TK z 4.11.2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003/8, poz. 84, a także wyrok TK z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121 oraz wyrok SN z 7.03.2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004/7, poz. 114. Szerzej na temat *actio popularis* E. Wójcik, *Actio popularis w prawie polskim*, PiP 2015/11, s. 67–81.

¹² Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 32; zob. też J.P. Tarno [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 152–164.

¹³ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 571.

¹⁴ W świetle przepisu § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535) wpis ten wynosi 300 zł.

¹⁵ Kwestie te szczegółowo reguluje rozdział 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177 ze zm.).

podlega ona odrzuceniu, przewodniczący wydziału przekazuje sprawę sędziemu sprawozdawcy bez wzywania do uiszczenia wpisu. W pozostałych przypadkach sprawa jest przekazywana sędziemu sprawozdawcy po uiszczeniu przez skarżącego wpisu.

Ten wstępny etap postępowania sądownoadministracyjnego kończy się z chwilą nadania skardze dalszego biegu. Bieg ten nadaje sędzia dokonujący wstępnego badania skargi, który stosownie do poczynionych ustaleń wyznacza w sprawie termin posiedzenia niejawnego lub rozprawy, w którym sprawa ma być rozpoznana¹⁶.

Po wstępnym badaniu skargi z punktu widzenia spełnienia wymogów formalnych sprawa przechodzi do kolejnego stadium postępowania sądownoadministracyjnego – stadium badania dopuszczalności skargi¹⁷. Zasadą jest, że na tym etapie sąd bada dopuszczalność skargi w składzie jednoosobowym. W świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. warunkiem formalnym dopuszczalności skargi na uchwałę rady gminy wywiedzionej w powyższym trybie jest po pierwsze, charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia („sprawa z zakresu administracji publicznej”), po drugie, wykazanie przez podmiot wnoszący skargę, że uchwała narusza przyśługający mu interes prawny bądź uprawnienie.

Jeśli chodzi o pierwszy z tych warunków, to ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera definicji pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”. Jednakże należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27.09.1994 r.¹⁸ przyjął szerokie rozumienie tego pojęcia, zwracając w szczególności uwagę, że działalność gmin także w odniesieniu do mienia komunalnego nie opiera się wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, ale ze względu na publicznoprawny status gmin i mienia komunalnego działalność ta opiera się również na przepisach prawa samorządowego. Z tego właśnie względu działania i akty praw-

¹⁶ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 571–572.

¹⁷ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 572.

¹⁸ W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

ne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, mimo że zmierzają do wywołania w przyszłości określonych skutków cywilnoprawnych, jeżeli działaniom tym nadawana jest forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych.

Podobne stanowisko w rozważanej kwestii rozumienia pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej” prezentował także Sąd Najwyższy. W szczególności Sąd ten w postanowieniu z 24.09.1997 r.¹⁹ stwierdził, że skoro przewidziana w art. 101 ust. 1 u.s.g. skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy „w sprawie z zakresu administracji publicznej” stanowić ma jedną z form gwarancji prawnych realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady praworządności, to należy konsekwentnie przyjąć, że rodzące się w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej na podstawie tego przepisu powinny być zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich i tym samym na rzecz prawa do sądu.

Powyższe stanowisko podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w uchwale (7) z 6.11.2000 r.²⁰, zapadłej na tle sprawy ze skargi na uchwałę rady gminy o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości stanowiącej mienie komunalne w trybie przetargu, a także w wyrokach z 17.05.1999 r.²¹ i z 6.11.2000 r.²², dotyczących spraw z zakresu kontroli legalności uchwał w przedmiocie opłat za wodę i wprowadzania ścieków oraz w przedmiocie obciążenia nieruchomości służebnością drogi koniecznej i służebnością gruntową.

Z kolei w literaturze przedmiotu w oparciu o analizę poglądów głoszonych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego do uchwał, których przedmiotem jest sprawa z zakresu administracji publicznej, proponuje się zaliczyć nie tylko uchwały organów gminy zawierające przepisy gminne, lecz także wszelkie inne uchwały,

¹⁹ III RN 41/97, CBOSA.

²⁰ OPS 11/00, CBOSA.

²¹ OSA 1/99, CBOSA.

²² OSA 2/00, CBOSA.

a więc zarówno akty o charakterze ogólnym, jak i indywidualnym, regulujące wykonywanie przez organy gminy ich zadań administracyjnych. Przyjmuje się również, że przedmiotem skargi wniesionej na podstawie art. 101 u.s.g. mogą być te same akty organów gminy, które stanowią przedmiot badania organów nadzoru²³.

Ponadto na aprobatę zasługuje podjęta w tym względzie próba ustalenia kryteriów wyznaczających zakres pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”, w ramach której do kryteriów tych zaliczono w literaturze: pozostawianie sprawy w sferze zadań publicznych samorządowej gminy, skierowanie uchwały do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną gminy oraz element sytuacji materialnoprawnej adresatów uchwały jako konieczny przedmiot rozstrzygnięcia w niej zawartego²⁴.

Niewątpliwie uchwała rady gminy stanowiąca akt prawa miejscowego (np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁵) spełnia te cechy i nie budzi najmniejszych wątpliwości, że jego zaskarżenie w drodze skargi wniesionej na podstawie powołanego art. 101 u.s.g. jest dopuszczalne.

Drugim warunkiem jest wykazanie przez podmiot wnoszący skargę, że uchwała narusza przysługujący mu interes prawny bądź uprawnienie. Dokonując oceny w tym zakresie, sąd musi wziąć pod uwagę, czy w rozpoznawanej sprawie istnieje związek pomiędzy sytuacją własną skarżącego, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną), a za-

²³ Szerzej A. Kisielewicz, *Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego wraz z powołanym tam orzecznictwem sądowym*, ST 2003/10, s. 56 i n. Zob. też A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 449–451.

²⁴ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 1020 wraz z przywołanym tam orzecznictwem sądowym.

²⁵ W świetle art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, natomiast aktem takim nie jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), choć w odniesieniu do tego aktu w orzecznictwie sądowym opowiedziano się za dopuszczalnością skargi w trybie art. 101 u.s.g. – zob. np. wyrok NSA z 15.05.2009 r., II OSK 1772/08, CBOSA.

skarżoną przezeń uchwałą, a więc czy zachodzi związek polegający na tym, że uchwała narusza (pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie, albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej²⁶ (o czym szerzej w kolejnym punkcie).

Jeżeli skarga spełnia opisane powyżej wymogi formalne i jest dopuszczalna, gdyż interes prawny skarżącego został naruszony zaskarżoną uchwałą, to kolejny etap postępowania sądowoadministracyjnego stanowi stadium badania jej zasadności, którego przedmiotem jest rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej, czyli zbadanie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. W tym etapie sąd nie jest związany granicami skargi, a więc zawartymi w niej zarzutami i wnioskami skarżącego oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Brak związania tymi granicami oznacza zaś, że ciąży na nim obowiązek zbadania w pełnym zakresie zgodności z prawem działania rady gminy, a nie tylko zgodności z przepisami, których naruszenie zarzucono w skardze (brak związania podstawami skargi), i wobec tego może wydać orzeczenie innej treści niż to, o które wnosił skarżący (brak związania wnioskami skargi)²⁷.

W omawianym stadium sąd orzeka na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.), co rodzi ten skutek, że dla oceny legalności zaskarżonej uchwały znaczenie ma jedynie stan faktyczny i prawny istniejący w dniu jej podjęcia. Przy czym sąd może przeprowadzić uzupełniający dowód z dokumentu, aczkolwiek wyłącznie przy spełnieniu przesłanek wskazanych w art. 106 § 3 p.p.s.a., do których należą niezbędność przeprowadzenia dowodu dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie i przeprowadzenie dowodu nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Po rozpoznaniu sprawy sąd wydaje wyrok o treści określonej w art. 147 § 1 p.p.s.a. Podkreślić jednak należy za poglądami orzecznictwa, że

²⁶ Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 808.

²⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 429.

obowiązek uwzględnienia skargi na uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości lub w części powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Obowiązek ten nie występuje, gdy naruszony zostaje wprawdzie interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem²⁸. W takiej sytuacji podstawę prawną rozstrzygnięcia sądu wyznaczał będzie art. 151 p.p.s.a. stanowiący o oddaleniu skargi.

3. Istota naruszenia interesu prawnego uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego

W świetle art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę zaskarżoną uchwałą stanowi przesłankę odrzucenia skargi. *A contrario* naruszenie tego interesu lub uprawnienia przesądza o dopuszczalności skargi, a tym samym otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi przez sąd. Zagadnienie owego interesu prawnego i kwestie związane z jego naruszeniem stanowiły przedmiot wielu orzeczeń sądowych i poglądów prezentowanych w doktrynie, zresztą nierzadko w oparciu o analizę tych orzeczeń.

Otwierając ten wątek rozważań, należy zauważyć, że wyrokiem z 16.09.2008 r.²⁹ Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 101 ust. 1 u.s.g., rozumiany w ten sposób, że umożliwia zaskarżenie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 oraz 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

²⁸ Zob. np. wyrok NSA z 12.05.2011 r., II OSK 355/11, LEX nr 920623 oraz wyroki WSA: w Poznaniu z 14.05.2014 r., II SA/Po 890/13, LEX nr 1474201; w Łodzi z 2.12.2016 r., II SA/Łd 368/16, CBOSA.

²⁹ SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121.

Zgodność art. 101 ust. 1 u.s.g. z Konstytucją RP nie budzi zatem wątpliwości, a przywołana w tym wyroku argumentacja wsparta dodatkowo poglądami literatury i orzecznictwa sądowego pozwala na wskazanie swoistego katalogu cech owego interesu. Niewątpliwie interes ten musi być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi być przy tym oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej a zaskarżonym aktem³⁰.

W literaturze podkreśla się, że owa bezpośredniość interesu przejawia się właśnie w związku sytuacji prawnej danego podmiotu z normą materialnoprawną, z której ten interes się wywodzi³¹. Z kolei jego aktualność polega na tym, że w dacie wejścia w życie przedmiotowej uchwały interes ten istnieje, co wiąże się z jego realnością³². Nie może to

³⁰ Zob. np. wyroki NSA: z 1.10.2013 r., I OSK 1209/13, LEX nr 1391696; z 10.02.2015 r., I OSK 2349/14, LEX nr 1657653; z 7.03.2013 r., II GSK 1183/11, LEX nr 1340094; z 24.01.2013 r., II OSK 2400/12, LEX nr 1361627; z 17.05.2012 r., I OSK 208/12, LEX nr 1218851; z 19.07.2011 r., I OSK 677/11, CBOSA.

³¹ Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 810.

³² Odmienne NSA w postanowieniu z 6.10.2021 r., III OSK 5913/21, CBOSA, w którym przyjęto, że „do naruszenia interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. i dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest konieczne odczekanie przez stronę, aż określona uchwała, która w jej ocenie zawiera postanowienia naruszające jej interes prawny, wejdzie w życie i realnie pogorszy sytuację prawną jednostki. Z zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji wypływa zasada zaufania obywateli do państwa, która nakazuje przyjęcie takiej interpretacji przepisów prawa, aby umożliwić obywatelom sądowe dochodzenie swoich praw, a w przypadku wprowadzenia przepisów pociągających za sobą niekorzystne skutki dla ich sytuacji prawnej, także wówczas, gdy przepis nie zaczął jeszcze obowiązywać. Konieczne jest jedynie, aby w chwili orzekania przez sąd administracyjny, uchwała poddana kontroli legalności, już obowiązywała. Ochronie podlegać musi zaufanie obywatela na etapie stanowienia prawa, jego stosowania, jak również oczekiwania na wejście w życie prawa, gdyż tylko w ten sposób możliwe jest wdrożenie w życie zasady racjonalności działania państwa i wszystkich jego organów, w tym także sądów administracyjnych. W państwie prawa należy zatem dążyć do uruchomienia ochrony sądowej przed realnym naruszeniem interesów prawnych jednostki. Nieakceptowalne jest warunkowanie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego od doprowadzania do sytuacji naruszenia interesu prawnego jednostki w chwili wnoszenia skargi, jeśli na etapie wyrokowania przepis będzie już obowiązywał i pogarszał sytuację prawną wnoszącego skargę”. Zob. też M. Adamski,

być zatem interes tylko przewidywany w przyszłości ani hipotetyczny. Ponadto zauważa się, że interes ten powinien być osobisty, czyli własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany, co tym samym oznacza, że musi on wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawa miejscowego i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu³³.

Dodać przy tym należy, że w przypadku, gdy skargę wnosi osoba w imieniu grupy mieszkańców gminy, powinna ona wykazać naruszenie własnego interesu prawnego zaskarżoną uchwałą, a ponadto naruszenie interesu prawnego każdego z mieszkańców gminy, w imieniu których wnosi skargę. W praktyce oznacza to, że powinna wykazać, że akt prawa miejscowego godzi w interes prawny lub uprawnienie skarżących, przez co powoduje, że sfera prawna tych osób będzie na skutek zaskarżonego aktu zmieniona, uszczuplona czy też zmodyfikowana, wskazując przy tym konkretną normę prawa materialnego, z której to uprawnienie lub interes są wywodzone³⁴.

Stwierdzenie przez sąd braku naruszenia zaskarżoną uchwałą organu gminy tak rozumianego interesu prawnego skarżącego skutkuje odrzuceniem jego skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Sąd czyni to w drodze postanowienia, które podlega zaskarżeniu w drodze skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Zakończenie

Analizowana przesłanka dopuszczalności skargi pojawiła się w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wraz z nowelizacją w drodze ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępo-

Ze skargą nie trzeba czekać aż uchwała wejdzie w życie, „Rzeczpospolita” z 19.10.2021 r., nr 244, s. 12.

³³ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 1024–1025 wraz z przywołanym tam orzecznictwem sądowym.

³⁴ Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 815–816.

waniu przed sądami administracyjnymi³⁵ i aktualnie należy ją utożsamiać z przesłanką natury formalnej. Brak wykazania jej spełnienia ustawodawca powiązał bowiem ze skutkiem odrzucenia skargi, której konsekwencją jest brak merytorycznej oceny zasadności skargi przez wojewódzki sąd administracyjny. W przypadku jej wystąpienia sąd odrzuca skargę w drodze postanowienia zaskarżalnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze skargi kasacyjnej.

W ramach poglądów prezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych i literaturze przedmiotu doszło do wykształcenia cech charakteryzujących ów interes prawny wnoszącego skargę na akt prawa miejscowego, a przy tym wskazano też na charakter naruszenia tego interesu. Musi się ono charakteryzować bezpośredniością, aktualnością i realnością. Można zatem przyjąć, że cechy owego interesu niejako pochłaniane są przez jego naruszenie zaskarżoną uchwałą. Oznacza to tym samym, że nie wystarcza tylko zagrożenie, ale naruszenie owego interesu musi być realne.

Brak wykazania owego naruszenia w skardze nie zwalania jednak sądu z obowiązku rozpatrzenia sprawy także i pod tym kątem i jeżeli sąd ustali, że do takiego naruszenia interesu prawnego skarżącego doszło, to ma obowiązek rozpoznać skargę w drodze wyroku, z uwzględnieniem zasady niezwiązania granicami skargi, o której mowa w art. 134 § 1 p.p.s.a.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009
- Adamski M., *Ze skargą nie trzeba czekać aż uchwała wejdzie w życie*, „Rzeczpospolita” z 19.10.2021 r., nr 244
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994

³⁵ Dz.U. poz. 658.

- Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003
- Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, ZNSA 2013/3
- Dobosz P., *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000
- Kisielewicz A., *Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego*, ST 2003/10
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1998
- Rot H., Siarczkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994
- Szewczyk E., *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – zbędny element w przepisach procedury sądowoadministracyjnej?*, RPEiS 2019/3
- Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011
- Wójcik E., *Actio popularis w prawie polskim*, PiP 2015/11

Orzecznictwo

- Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46
- Uchwała NSA (7) w Warszawie z 6.11.2000 r., OPS 11/00, CBOSA
- Wyrok TK z 4.11.2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003/8, poz. 84
- Wyrok TK z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121
- Wyrok SN z 7.03.2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004/7, poz. 114
- Wyrok NSA (7) w Warszawie z 17.05.1999 r., OSA 1/99, CBOSA
- Wyrok NSA (7) w Warszawie z 6.11.2000 r., OSA 2/00, CBOSA
- Wyrok NSA z 24.08.2007 r., II OSK 1033/07, CBOSA
- Wyrok NSA z 15.05.2009 r., II OSK 1772/08, CBOSA
- Wyrok NSA z 7.12.2009 r., I OSK 732/09, CBOSA
- Wyrok NSA z 12.05.2011 r., II OSK 355/11, LEX nr 920623

Wyrok NSA z 19.07.2011 r., I OSK 677/11, CBOSA
Wyrok NSA z 17.05.2012 r., I OSK 208/12, LEX nr 1218851
Wyrok NSA z 24.01.2013 r., II OSK 2400/12, LEX nr 1361627
Wyrok NSA z 7.03.2013 r., II GSK 1183/11, LEX nr 1340094
Wyrok NSA z 1.10.2013 r., I OSK 1209/13, LEX nr 1391696
Wyrok NSA z 10.02.2015 r., I OSK 2349/14, LEX nr 1657653
Wyrok WSA w Poznaniu z 14.05.2014 r., II SA/Po 890/13, LEX nr 1474201
Wyrok WSA w Łodzi z 2.12.2016 r., II SA/Łd 368/16, CBOSA
Postanowienie SN z 24.09.1997 r., III RN 41/97, CBOSA
Postanowienie NSA z 6.10.2021 r., III OSK 5913/21, CBOSA

Magdalena Sieniuc [ORCID: 0000-0002-3911-4262] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.