

**Prawne formy działania
stosowane przez organy
samorządu terytorialnego.
Księga jubileuszowa
dedykowana Profesorowi
Krystianowi Ziemiowskiemu**

Przejdź do produktu na **ksiegarnia.beck.pl**

PROF. DR HAB. BARBARA ADAMIAK

UNIwersytet Wrocławski,

ORCID: 0000-0001-8942-0543

Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki

1. Współczesne miejsce aktu administracyjnego

Profesor *K. Ziemiński* wiele uwagi w prowadzonych badaniach poświęcił klasycznej w doktrynie prawa administracyjnego problematyce aktu administracyjnego. Jego autorstwa monografia pt. „Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji”¹, stanowi nie tylko podsumowanie wieloletnich badań, ale i wypracowanie współczesnej koncepcji aktu administracyjnego. O jej znaczeniu świadczy to, że klasyczna dla regulacji administracyjnego prawa materialnego instytucja aktu administracyjnego zachowuje ciągle podstawowe miejsce w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki. Przesądza to o trwałym miejscu dociekań badawczych Profesora *K. Ziemińskiego* dla budowy gwarancji prawnych kształtowania sytuacji prawnej jednostki, zarówno w aspekcie materialnym, jak i procesowym. Wymaga podkreślenia, że szukając zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w ustawodawczych rozwiązaniach form kształtowania sytuacji prawnej jednostki, to te inne formy pozostają w tle aktu administracyjnego, który nadal jest podstawową gwarancją prawidłowego stosowania materialnego prawa administracyjnego. Odchodzenie od aktu administracyjnego jako formy prawnej kształtowania sytuacji prawnej jednostki przez wprowadzenie dopuszczalności jej ukształtowania czynnością materialnoprawną lub materialnotechniczną jednostki pozostawia się w regulacji materialnego prawa administracyjnego właściwość organu administracji publicznej, pozbawienia jej skuteczności prawnej, zgłaszając sprzeciw lub prawo do odmowy skuteczności czynności materialnotechnicznej w drodze aktu administracyjnego. Takim przykładem jest rozwiązanie przyjęte w art. 30 ust. 1b w zw. z art. 30 ust. 5 PrBud. Według przyjętego rozwiązania w określonym zakresie przedmiotowym (art. 29 ust. 1 PrBud), uprawnienie do budowy lub wykonywania innych robót budowlanych jednostka nabywa w wyniku

¹ *K.M. Ziemiński*, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005; Istotne miejsce w dorobku doktryny prawa administracyjnego ma opracowanie monograficzne: *A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński*, Prawne formy działania administracji, w: *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 5, Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013.

podjęcia czynności materialnoprawnej zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Skuteczność czynności materialnoprawnej zgłoszenia jest obwarowana poddaniem kontroli organu. Według art. 30 ust. 5 PrBud: „Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie”. W przypadku czynności materialnotechnicznej jednostki, które otwierają określonego rodzaju uprawnienia jednostki, dla ich skuteczności poddane są kontroli właściwego organu administracji publicznej. Takim przykładem jest w określonym zakresie przedmiotowym prowadzenie działalności gospodarczej przez odejście od władczego kształtowania tego prawa aktem administracyjnym: koncesją, zezwoleniem do czynności wpisu. Miejsce aktu administracyjnego wyznaczone jest w PrPrzed przez stopniowanie nabycia uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej od władczego działania organu administracji publicznej do właściwości organu do kontroli czynności materialnotechnicznej jednostki. Ta stopniowalność nabywania uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej wyznacza regulacja przyjęta w rozdziale 4 PrPrzed „Reglamentacja działalności gospodarczej”. Stopniowalność jest ustanowiona wprost w art. 37 ust. 1 PrPrzed: „Wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia”. Rozstrzygnięcie sprawy udzielenia koncesji następuje w drodze decyzji właściwego organu administracji publicznej, którymi zgodnie z przepisami materialnego prawa administracyjnego zazwyczaj są właściwi ministrowie, ale i z zastrzeżeniem właściwości organów samorządu terytorialnego. I tak np. zgodnie z art. 22 ust. 1 PrGeolGórn właściwym do wydania koncesji w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin jest minister właściwy do spraw środowiska. Starosta zaś wydaje koncesje na wydobywanie kopalin w zakresie ustalonym w art. 22 ust. 2 PrGeolGórn. Uzyskanie zezwolenia na działalność gospodarczą w zakresie przedmiotowym określają przepisy szczególne. Tak np. zgodnie z art. 7 ust. 1 TransDrogU: „Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana oraz zawieszenie lub cofnięcie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego następuje w drodze decyzji administracyjnej”. Wreszcie, trzeci stopień nabywania uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej reguluje art. 43 ust. 1 PrPrzed, wg którego: „Jeżeli odrębne przepisy stanowią, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeśli spełnia warunki określone tymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej”. W artykule 43 ust. 2 PrPrzed uregulowano czynność przedsiębiorcy, która daje podstawę do dokonania wpisu, a w art. 43 ust. 3 – formę prawną odmowy dokonania wpisu, która jest formą aktu administracyjnego. Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej, w drodze decyzji, odmawia wpisu przedsiębiorcy do rejestru.

Czynność jednostki będąca czynnością materialnoprawną (zgłoszenie) czy czynnością materialnotechniczną (wniosek o wpis), podlega kontroli, której wynikiem może być w formie władczej nakazanie lub zakazanie określonego działania wydaną przez właściwy organ decyzją o sprzeciwie, a w zakresie czynności materialnotechnicznej – decyzją o odmowie dokonania wpisu.

W oparciu o przyjętą współczesną regulację w materialnym prawie administracyjnym zaśwsze w tle podstaw prawnych działania organów administracji publicznej pozostaje akt admi-

nistracyjny jako zasadnicza forma działania wobec jednostki. Władczość działania organu administracji publicznej wobec jednostki pozostaje w tle nawet przy instytucjach stanowiących sankcję za bezczynność tych organów. Wprawdzie art. 122a KPA stanowi, że: „§ 1. Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. § 2. Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie mierzącym od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda)”. Przyjęcie regulacji milczącego załatwienia sprawy uzupełnia regulacja otwierająca szeroką możliwość działania organów administracji publicznej pozbawienia skutku prawnego. Według art. 122g KPA: „Do spraw załatwionych milcząco przepisy rozdziałów 12 i 13 w dziale II stosuje się odpowiednio. Przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1”. Otwiera to zatem drogę do pozbawienia w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego decyzją skutku prawnego milczącego załatwienia sprawy.

Ta rola i miejsce władczej, autorytatywnej konkretyzacji przepisów materialnego prawa administracyjnego w formie aktu administracyjnego, nie podważają wprowadzone w procesowym prawie administracyjnym instytucje polubownego załatwiania spraw indywidualnych. Tak, zawarcie ugody pomiędzy stronami wymaga dla wywołania skutku prawnego zatwierdzenia przez organ administracji publicznej (art. 118 KPA). Wprowadzenie do postępowania administracyjnego przy rozpoznawaniu spraw indywidualnych instytucji mediacji, nie pozbawia również organu administracji publicznej władztwa. Wynik mediacji nie wyłącza rozstrzygnięcia sprawy decyzją, a ma jedynie wpływ na treść rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 96n § 1 KPA: „Jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji”. Ustanowiona przesłanka „w granicach obowiązującego prawa” oznacza obowiązek dokonania prawidłowości stosowania przepisów prawa materialnego, a zatem od ustalenia obowiązywania przepisu prawa i jego wykładnię, a następnie ustalenie stanu faktycznego w oparciu o wyprowadzony z przepisu prawa hipotetyczny stan faktyczny do wyprowadzenia konsekwencji prawnych uprawnień lub obowiązków jednostki.

Trwałe miejsce aktu administracyjnego we współczesnej regulacji materialnego prawa administracyjnego zapewnia też trwałe miejsce w doktrynie prawa administracyjnego dorobku naukowego Profesora *K. Ziemskiego*.

2. Prawo ustrojowe samorządu terytorialnego a kształtowanie praw jednostki

Reforma ustrojowa wprowadzająca do budowy obok systemu ustrojowego administracji państwowej odrębny pion administracji publicznej – samorząd terytorialny uwzględniła jego zasadnicze znaczenie dla kształtowania sytuacji prawnej jednostki. Znalazło to wyraz już w SamGminU90² w art. 39 ust. 1: „Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu ad-

² Obecnie SamGminU.

ministracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz” oraz w ustawie z 17.5.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw³, określając enumeratywnie właściwość organów gminy jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 1 tej ustawy), zadania i kompetencje należące dotychczas do terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (art. 2 tej ustawy), oraz jako zadania zlecone gminie, zadania i kompetencje należące dotychczas do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 3 tej ustawy), zadania zlecone gminie, zadania i kompetencje należące dotychczas do terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (art. 4 tej ustawy). W regulacji SamGminU90 zadbano o wprowadzenie gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego przez utworzenie szczególnego organu odwoławczego. Według art. 39 ust. 4 pierwotnego brzmienia: od decyzji administracyjnych, wydawanych przez wójta lub burmistrza w sprawach należących do zadań własnych gminy, służy odwołanie do kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym, a w sprawach zleconych – do wojewody. Warty podkreślenia był status ustrojowy samorządowego kolegium odwoławczego przy sejmiku. Do kompetencji sejmiku należało powoływanie członków kolegium. Członków kolegium odwoławczego powoływał sejmik na okres kadencji sejmiku. Kolegium odwoławcze przy sejmiku samorządowym powiązane było ustrojowo z samorządem terytorialnym bez powiązania z administracją rządową.

Taka rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu sytuacji jednostki została zachowana w kolejnej reformie ustrojowej samorządu terytorialnego, przypisując już w regulacji ustrojowej prawo samorządu terytorialnego do kształtowania sytuacji prawnej jednostki. I tak, w SamPowiatU98⁴ w art. 38 ust. 1 uregulowano zdolność prawną do rozstrzygania władczego spraw indywidualnych, stanowiąc: „W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu”. Samorząd województwa ma w regulacji ustrojowej również zapewnienie właściwości do władczego kształtowania sytuacji prawnej jednostki. Według art. 46 ust. 1 SamWojU98⁵: „Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. W artykule 46 ust. 2 zapisano też przyznanie zdolności zarządowi województwa. Tak określona zdolność samorządu terytorialnego wymagała dostosowania regulacji kompetencji organów samorządu terytorialnego, a zwłaszcza podziału z organami administracji rządowej. Rozgraniczenie zostało przeprowadzone ustawą z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁶. Utrzymano też gwarancje samodzielności samorządu powiatowego i samorządu województwa przez przyjęcie szczególnej koncepcji organu odwoławczego. Według art. 38 ust. 3 SamPowiatU od decyzji organu powiatu służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zgodnie z art. 46 ust. 3 SamWojU: „Od decyzji, o których mowa w ust. 1, służy odwołanie

³ Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.

⁴ Obecnie SamPowiatU.

⁵ Obecnie SamWojU.

⁶ Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

do samorządowego kolegium odwoławczego, a w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą – do właściwego ministra”. Wprawdzie rozwiązania prawne regulujące pozycję ustrojową samorządowego kolegium odwoławczego zmieniły się ze względu na to, że w SamKolOdwołU94⁷ w art. 3 zapisano: „Kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi” oraz przyznanie Prezesowi RM kompetencji sprawowania nadzoru, to jednak nie pozbawia samodzielności organów samorządu terytorialnego na rzecz organów administracji rządowej w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki.

Taka zapisana w ustawach ustrojowych rola organów samorządu terytorialnego wymagała zmian w przepisach administracyjnego prawa procesowego w zakresie regulacji kompetencji ogólnej do prowadzenia postępowania administracyjnego. Ustawą z 24.5.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁸ wprowadzono zmienioną regulację przyznania kompetencji ogólnej, stanowiąc w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: przed organami administracji państwowej oraz organami samorządu terytorialnego w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”. Ustawą z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁹ nadano nowe brzmienie art. 1 pkt 1 KPA: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”. W artykule 5 § 2 pkt 3 i pkt 6 KPA zawarto definicję ustawową, stanowiąc w § 2 pkt 3: „Ileć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: organach administracji publicznej – rozumie się przez to (...) organy jednostek samorządu terytorialnego”, a w pkt 6 zakresem pojęcia organy jednostek samorządu terytorialnego objęto: „organy gminy, organy powiatu, organy województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze”.

Kompetencja ogólna organów samorządu terytorialnego do władczego kształtowania sytuacji prawnej jednostki nie jest ograniczona tylko do spraw rozstrzyganych w postępowaniu administracyjnym. W postępowaniu podatkowym również organom samorządu terytorialnego przyznano kompetencje do prowadzenia rozpoznania i rozstrzygnięcia spraw podatkowych decyzją. Zgodnie z art. 13 § 1 OrdPU: „Organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jest: 1) (...) wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa – jako organ pierwszej instancji”. W postępowaniu podatkowym również, tak jak w postępowaniu administracyjnym, wprowadzono gwarancje samodzielności przez przyjęcie takiej samej konstrukcji organu odwoławczego. Według art. 13 § 1 pkt 3 OrdPU: „Organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jest: samorządowe kolegium odwoławcze – jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa”. W sprawach podatkowych samodzielność organów samorządu terytorialnego jest rozszerzona przez ograniczenie ponownego rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym przez samorządowe kolegium odwoławcze. Zgodnie z art. 233

⁷ Obecnie SamKolOdwołU.

⁸ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

⁹ Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

§ 3 OrdPU: „Samorządowe kolegium odwoławcze uprawnione jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu podatkowego pierwszej instancji. W pozostałych przypadkach samorządowe kolegium odwoławcze, uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji”.

W przepisach administracyjnego prawa procesowego i podatkowego prawa procesowego wprowadzono ochronę samodzielności organów samorządu terytorialnego przez wyłączenie poza tymi organami uchylenia, zmiany decyzji, która jest prawidłowa lub dotknięta niekwalifikowanym naruszeniem przepisów prawa materialnego. Dopuszczalność podważenia mocy prawnej decyzji w zakresie, który nie jest powiązany z kwalifikowanym naruszeniem przepisów prawa, oparta jest na kryterium celowościowym, ocenianym z punktu widzenia ochrony interesu społecznego oraz słusznego interesu strony, a w postępowaniu podatkowym interesu publicznego i ważnego interesu podatnika. Podważenie decyzji w oparciu o kryterium celowościowe zastrzeżone jest zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu podatkowym tylko dla organu samorządu terytorialnego, który wydał decyzję (art. 154 § 1 i art. 155 KPA oraz art. 253 § 1 i art. 253a § 1 OrdPU). Podnosi to rolę organów samorządu terytorialnego w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki.

Wyznaczając rolę samorządu terytorialnego w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, należy wskazać na przyznanie organom samorządu terytorialnego kompetencji do kontroli wykonywania decyzji. Konsekwencją realizowania tej kompetencji przez organ samorządu terytorialnego jest:

- po pierwsze, gdy jest to decyzja uprawniająca, a jednostka nie realizuje uprawnień, organ samorządu terytorialnego, który wydał decyzję, może wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie jej mocy prawnej decyzji (art. 162 § 1 KPA, art. 258 § 1 OrdPU);
- po drugie, w razie wykonywania decyzji z naruszeniem przepisów prawa, na mocy przepisów szczególnych, może cofnąć uprawnienie, uchylić decyzję (art. 163 KPA, art. 128 OrdPU, odsyłający też do przepisów ustaw podatkowych).

W ustawach ustrojowych zapisano nie tylko kompetencję organów samorządu terytorialnego do władczego kształtowania sytuacji jednostki w formie aktu administracyjnego, ale też kompetencję do kształtowania sytuacji prawnej jednostki w drodze aktów prawa miejscowego. Według art. 40 SamGminU: „1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. 2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych; 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych; 3) zasad zarządu mieniem gminy; 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. 3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Takie podstawy regulacji ustrojowej stanowienia aktów prawa miejscowego zawarte są w SamPowiatU i SamWojU. Zgodnie z art. 40 SamPowiatU: „1. Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. 2. Akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach: 1) wymagających uregulowania w statucie; 2) porządkowych, o których mowa w art. 41; 3) szczególnego trybu zarządzania

mieniem powiatu; 4) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Według art. 89 ust. 1 SamWojU: „Na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części”.

3. Obszary właściwości samorządu terytorialnego w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki

Zakres przedmiotowy właściwości samorządu terytorialnego w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki obejmuje od obszaru materialnoprawnego kształtowania praw o charakterze osobistym, przyznawanie uprawnień, nakładanie obowiązków po wymierzanie, nakładanie administracyjnych kar pieniężnych. W szerokim zakresie regulacji materialnego prawa administracyjnego przesądzającego o sytuacji prawnej jednostki wyznaczonej na podstawie autorytatywnej konkretyzacji, przyznana jest właściwość organom samorządu terytorialnego, które są realizowane jako zadania własne lub jako zadania zlecone. Zapowiedź zatem w przepisach prawa ustrojowego zdolności organów samorządu terytorialnego do władczego kształtowania w drodze decyzji sytuacji prawnej jednostki, realizują przepisy materialnego prawa administracyjnego. Wyodrębniając poza zakres przedmiotowy sytuacji prawnej jednostki kształtowanej uprawnieniami, obowiązkami, a zatem dotyczący praw osobistych jednostki, można wskazać na przyznaną właściwość w art. 12 ust. 1 ustawy z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska¹⁰ do wydania przez kierownika USC¹¹ decyzji o zmianie imienia lub nazwiska bądź decyzji o odmowie zmiany imienia lub nazwiska. Dla regulacji statusu jednostki istotne znaczenie ma właściwość organu samorządu gminy przyznana PrASC. Dokonania czynności rejestracji stanu cywilnego, którym jest sytuacja prawna jednostki wyrażona przez cechy indywidualizujące osoby, kształtowana przez zdarzenia naturalne, czynności prawne lub orzeczenia sądów lub decyzje organów, stwierdzona w akcie stanu cywilnego. Właściwość przyznana jest jako zadanie zlecone kierownikowi USC, przy określeniu formy działania w zależności od przedmiotowej treści czynności: 1) rejestracja stanu cywilnego dokonywana jest w rejestrze stanu cywilnego w formie aktów stanu cywilnego; 2) czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego innych niż akty stanu cywilnego dokonuje się w formie decyzji administracyjnej albo czynności materialnotechnicznej; 3) odmowa dokonania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego następuje w formie decyzji administracyjnej. W ustawie z 11.3.2022 r. o obronie Ojczyzny¹² przyznano w zakresie obowiązku osobistego w art. 580 właściwość marszałkowi województwa do wydania decyzji o odroczeniu osobie podlegającej kwalifikacji wojskowej, na jej wniosek, odbycie służby w podmiocie.

W zakresie przedmiotowym uprawnień właściwość organów samorządu terytorialnego obejmuje przyznanie uprawnień do wykonywania działalności gospodarczej. Przykładem właściwości organów samorządu gminy jest regulacja w CzystGmU zarówno w formie aktu administracyjnego, jak i aktu prawa miejscowego. I tak, zgodnie z art. 7 ust. 1 CzystGmU: „1. Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie: (...), 2) opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1988.

¹¹ Zgodnie z art. 6 ust. 3 PrASC kierownikiem USC jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 655.

i transportu nieczystości ciekłych, 3) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, 4) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, (...) – wymagane jest uzyskanie zezwolenia”. Zezwolenia udziela w formie decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Przyznana jest też delegacja do wydania aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 7 ust. 3a CzystGmU: „Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań”.

Kolejnym obszarem przyznania uprawnienia jednostce wynikającego z ograniczenia prawa własności nieruchomości jest właściwość organów gminy wyznaczona PlanZagospU. Władcze kształtowanie sytuacji jednostki wynika z właściwości organu gminy do stanowienia w tym przedmiocie aktu prawa miejscowego w razie braku wydania aktu administracyjnego. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 PlanZagospU: „Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”. Według art. 14 ust. 8 PlanZagospU: „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”. Właściwość do uchwalenia planu miejscowego przysługuje radzie gminy. Właściwym do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Przy ocenie w tym zakresie kształtowania sytuacji prawnej jednostki, nie można pominąć właściwości organów gminy do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 1 PlanZagospU). Studium nie jest aktem prawa miejscowego, ustalenia studium są jednak wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych, co przesądza o uprawnieniach jednostki realizowania prawa własności.

Władcze realizowanie spraw ładu przestrzennego, będące zadaniem własnym gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 SamGminU), wypełnia też przyznanie właściwości staroście do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 82 ust. 2 PrBud).

Do organów samorządu terytorialnego należy właściwość pozbawienia lub ograniczania prawa własności nieruchomości. Właściwość staroście realizującemu zadania z zakresu administracji rządowej przyznają przepisy GospNierU do wydawania decyzji w sprawach wywłaszczenia nieruchomości (art. 112 ust. 4 GospNierU), do ograniczenia w drodze decyzji sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124 GospNierU), ale też o przywróceniu utraconego prawa. Zgodnie z art. 142 ust. 1 GospNierU: „O zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji”.

Do obszaru właściwości samorządu terytorialnego należy wyznaczenie sytuacji prawnej przez nałożenie określonego rodzaju nakazów. I tak, zgodnie z art. 234 ust. 3 PrWod: „Jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z urzędu lub na wniosek, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalając termin wykonania tych czynności”.

Szeroki zakres właściwości organów samorządu terytorialnego obejmuje kształtowanie ponoszonych przez jednostkę podatków, opłat. Tak zgodnie z art. 5 ust. 1 PodLokU: „Rada

gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości (...)” oraz ustalenie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta decyzją wysokości podatku od nieruchomości (art. 6 ust. 7 PodLokU). Do organu gminy należy w drodze uchwały ustalenie wysokości opłaty adiacenckiej oraz w drodze decyzji określenie jej wysokości, która obciąża jednostkę. Zgodnie z art. 98a GospNierU: „Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości (...)”.

W obszarze właściwości jednostek samorządu terytorialnego mieści się właściwość do wymierzania i nakładania kar. Tak np. zgodnie z art. 88 ust. 1 OchrPrzyrodU: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za: 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia; 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; 3) zniszczenie drzewa lub krzewu; 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa; 5) usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu, o którym mowa w art. 83f ust. 8, i bez zezwolenia, o którym mowa w art. 83f ust. 16; 6) usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4, lub przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8”.

4. Ochrona jednostki przed władcym działaniem organów samorządu terytorialnego

Przykładowe przytoczone przedmiotowe zakresy władczego działania wobec jednostki organów samorządu terytorialnego wyznaczają rolę tych organów jako mającą zasadnicze znaczenie w ustrojowym systemie organów administracji publicznej. Wymagało to poddania działania organów samorządu terytorialnego na równi z organami administracji rządowej gwarancjom procesowym, które otwierają możliwość prawną obrony jednostki przez zaskarżalność aktów administracyjnych i aktów prawa miejscowego oraz innych aktów, które nie stanowią aktów prawa miejscowego. W zakresie aktów administracyjnych poddanie ich reżimowi administracyjnego prawa procesowego, a w sprawach podatkowych – procesowemu prawu podatkowemu, otwiera prawo jednostki do udziału w toku działania przy procedurze kształtowania treści aktu administracyjnego, ale też przez otwarcie możliwości zaskarżenia w toku instancji i nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego (podatkowego). Można również wskazać na prawa jednostki, które mogą być przyznane w toku procedury opracowywania aktów prawa miejscowego (np. procedurze opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), ale przede wszystkim przez przyznanie prawa do zaskarżenia na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. W ustawach samorządowych regulowano prawo jednostki do wnoszenia skarg na uchwały organów samorządu terytorialnego. Tak, zgodnie z art. 101 ust. 1 SamGminU: „Každy, 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 administracyjnego”. Regulację prawa skargi do sądu administracyjnego przyjęto też w ustawie o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Według art. 87 ust. 1 SamPowiatU: „Každy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu

w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. Tak też stanowi odpowiednio art. 90 ust. 1 SamWojU: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. W PostAdmU, określając zakres właściwości sądu administracyjnego, art. 3 § 2 PostAdmU stanowi: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: (...); 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (...); 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej”. W razie zaskarżenia aktu administracyjnego (decyzji, postanowienia), aktu prawa miejscowego oraz uchwał lub zarządzeń niebędących aktem prawa miejscowego, organ samorządu terytorialnego nabywa status strony postępowania sądowoadministracyjnego (art. 32 PostAdmU), prowadząc ze skarżącym spór o zgodność z prawem zaskarżonego aktu. Korzysta na równi ze skarżącym z pełni praw procesowych.

W zakresie wydawanych aktów administracyjnych organy samorządu terytorialnego mają wyłączny status organu powołanego przepisami prawa do dokonania władczej konkretyzacji przepisów materialnego prawa administracyjnego w trybie regulowanym prawem procesowym (administracyjnym, podatkowym). To, że jednostka ma prawo zaskarżenia aktu administracyjnego na drodze administracyjnej, nie zmienia sytuacji procesowej organu samorządu terytorialnego przez nabycie przymiotu strony postępowania. W razie zatem, gdy w wyniku zaskarżenia aktu administracyjnego wydanego przez organ samorządu terytorialnego, organ nie nabywa przymiotu strony o prawach procesowych przynależnych jednostce wobec której dokonał władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków. Takie stanowisko jest trwale ukształtowane w orzecnictwie sądowym. Powstające wątpliwości interpretacyjne usuwa uchw. NSA(7) z 16.2.2016 r., I OPS 2/15¹³: „Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie odszkodowania od powiatu za nieruchomości przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta na podstawie art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445)”. Stanowisko to jest mocno podkreślane i w bieżącym orzecnictwie sądowym. Tak, w wyr. z 27.5.2020 r., I OSK 1427/19¹⁴ NSA podkreślił, że: „Skarga w przedmiotowej sprawie została wniesiona przez organ rozstrzygający sprawę w postępowaniu jako organ administracyjny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z (...) grudnia 2017 r. Prezydent Miasta pełnił funkcję organu administracji publicznej (starosty), podejmującego władcze rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej, a to na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.), dalej jako «u.g.n.», zgodnie z którym podział nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. Orzekając w sprawie podziału nieruchomości, Prezydent Miasta działał w ramach kompetencji orzeczniczych przyznanych mu ww. przepisem jako organ administracji publicznej. Dlatego też należało uznać, że Prezydent Miasta nie posiada legity-

¹³ Legalis.

¹⁴ Legalis.

macji procesowej strony w sprawie, nie mógł zatem domagać się jako strona stwierdzenia nieważności wydanej przez siebie decyzji. Innymi słowy skarżący, z uwagi na obowiązki nałożone na niego ww. przepisem, działał jako organ pierwszej instancji. W konsekwencji nie może skutecznie zainicjować jako strona nadzwyczajnego postępowania administracyjnego w stosunku do decyzji którą sam wydał. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której organ pierwszej instancji najpierw wydaje decyzję w sprawie indywidualnej, a następnie kwestionuje owo rozstrzygnięcie jako strona lub ustawowy przedstawiciel strony”. W wyroku z 10.5.2021 r., II OSK 3504/19¹⁵ NSA stwierdził: „W niniejszej sprawie organem właściwym w pierwszej instancji, który wydał decyzję z (...) marca 2018 r., był Prezydent (...), a jego kompetencje w tym zakresie nie budzą wątpliwości. Odwołanie od ww. decyzji zostało wniesione przez Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa Urzędu (...), które, jak słusznie wskazał sąd wojewódzki, jest jedną z wewnętrznych komórek organizacyjnych ww. urzędu, za pośrednictwem którego Prezydent (...) wykonuje swoje zadania. Zatem każde działanie Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa Urzędu (...) należy uznać za dokonane w imieniu i na rzecz Prezydenta (...). Wynika to również z dołączonego do odwołania pełnomocnictwa z (...) listopada 2017 r., udzielonego przez Prezydenta (...), z którego wynika, że każda ze wskazanych w nim osób działa w imieniu Prezydenta (...). Powyższe oznacza więc, że w sprawie zarówno decyzja o pozwoleniu na budowę, jak i odwołanie zostały wniesione przez ten sam podmiot (Prezydenta (...)). Rację miał zatem sąd wojewódzki, przywołując utrwalony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, że w tej samej sprawie organ nie może występować niejako w dwóch rolach, tj. jako organ prowadzący postępowanie i jako strona, ponieważ ról tych, co do zasady, nie można łączyć. Powierzenie bowiem organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego bądź sądowoadministracyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2175/19). Skoro podmiot składający odwołanie w niniejszej sprawie nie miał przymiotu strony w postępowaniu, to prawidłowo organ drugiej instancji zastosował art. 134 KPA, a sąd – oddalił skargę”.

Wyłączenie dopuszczalności zmiany ról procesowych nie osłabia roli organów samorządu terytorialnego w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, a ta niedopuszczalność zmiany roli organu samorządu terytorialnego z organu wyposażonego we władztwo w stronę, w sprawie w której orzekał, stanowi istotny element gwarancji przestrzegania prawa przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw indywidualnych decyzją (postanowieniem). Nie może bowiem organ samorządu terytorialnego zaskarżyć wydanego przez siebie aktu, a tym samym powinien być zainteresowany, aby był on zgodny z przepisami prawa.

¹⁵ Legalis.

DR HAB. MARIUSZ BOGUSZ, PROF. UG

UNIwersytet Gdański,

ORCID: 0000-0002-3173-079X

Usytuowanie aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego w hierarchii źródeł prawa (kolejny przyczynek do dyskusji)

1. Uwagi wprowadzające

System prawa stanowionego jest oparty na paradygmacie hierarchii norm prawnych¹, z którego wynika wymóg zgodności norm hierarchicznie niższych (niższego rzędu) z normami hierarchicznie wyższymi (wyższego rzędu)². Paradygmat ten ma również znaczenie dla sposobu rozwiązywania sprzeczności między normami prawnymi. Sprzeczności między normami hierarchicznie równorzędnymi rozstrzyga się co do zasady w oparciu o chronologiczną regułę kolizyjną, na korzyść normy późniejszej (z pewnymi wyjątkami wynikającymi z zastosowania zakresowej reguły kolizyjnej), natomiast sprzeczności między normami hierarchicz-

¹ J. Wróblewski pisze, że hierarchia systemu prawa – obok procedur tworzenia prawa i relacji stanowienia prawa do stosowania prawa – stanowi jedną z podstaw, na których jest oparte rozgraniczenie pomiędzy systemem prawa stanowionego (ustawowego) a systemem prawa precedensowego (*common law*). Bliżej na ten temat zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 12; J. Wróblewski, *System prawa*, w: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 352.

² W klasycznym, kelsenowskim ujęciu, „(...) system prawny ma (...) strukturę hierarchiczną, a normy, które się nań składają, legitymują się tym, że zostały włączone do systemu na podstawie kompetencji udzielonej przez normy wyższego rzędu. Na szczycie owej hierarchii stoi jakaś domyślna norma podstawowa (*Grundnorm*). Owa norma podstawowa nie jest normą ustanowioną i nie należy do systemu prawa. Jest ona natomiast, wg H. Kelsen, nieodzownym założeniem hipotetycznym dla istnienia systemu prawnego, normą domyślną, która pozwala ujmować cały system norm w kategoriach powinności” (S. Wronkowska, *Spory o sposób pojmowania prawa*, w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 56). Z kolei M. Zieliński postrzega zagadnienie hierarchicznej zgodności norm w kategoriach „spójności pionowej” systemu prawa. Autor zaznacza przy tym, że „w przypadku gdy dany przepis (a dokładniej otrzymane z niego wyrażenie normokształtne) jest językowo jednoznaczny, konflikt treści otrzymanej zeń normy z treścią normy aktu hierarchicznie wyższego – w myśl naszego systemu prawnego – musi być rozstrzygany nie jako problem interpretacyjny (przez dostosowanie sensu «normy niższej» do «normy wyższej»), ale jako problem walidacyjny – podlegający kompetencji TK. Można w związku z tym stwierdzić, że bez TK sprawa ta byłaby rozstrzygana przede wszystkim w drodze interpretacji, natomiast w związku z funkcjonowaniem TK musi być rozstrzygnięta nie przez interpretatora, lecz przez TK – i to przez pozbawienie «normy niższej» waloru obowiązywania” (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 282).

nie nierównorzędnymi rozstrzyga się, w oparciu o hierarchiczną regułę kolizyjną, na korzyść normy hierarchicznie wyższej³.

Dyrektywa, zgodnie z którą norma prawna niższego rzędu nie może być sprzeczna z normą wyższego rzędu, wyraża jedno z podstawowych założeń hierarchicznego systemu prawa. Z tego względu dyrektywa ta jest pojmowana rygorystycznie⁴, z zastrzeżeniem sytuacji, w której norma hierarchicznie wyższa „zezwoła” na istnienie sprzeczności między normą hierarchicznie niższą z normą hierarchicznie wyższą. Owo „zezwolenie” jest udzielane przez ustawodawcę zwykle w przypadkach zmiany stanu prawnego, gdy potrzebny jest okres przejściowy na dostosowanie aktów normatywnych hierarchicznie niższych do zmienionej treści aktów hierarchicznie wyższych⁵.

Hierarchiczne usytuowanie normy prawnej w systemie prawa pozostaje zatem w ścisłym związku z wyborem reguł kolizyjnych (o charakterze walidacyjnym), które należy stosować do rozstrzygania sprzeczności między tą normą a innymi normami systemu prawa, a mianowicie wyborem, czy będą to reguły służące do rozstrzygania sprzeczności między normami hierarchicznie równorzędnymi, czy nierównorzędnymi.

Ponieważ w systemach prawa stanowionego normy prawne są ustanawiane w aktach normatywnych (źródłach prawa), hierarchia norm prawnych jest wyznaczana przez miejsce źródła prawa, z którego dana norma wynika, w systemie źródeł prawa (kwestię tę można sprowadzić do formuły: takie miejsce normy prawnej w hierarchii norm prawnych, jakie miejsce źródła prawa ustanawiającego tę normę w hierarchii źródeł prawa).

Hierarchia źródeł prawa może być w systemie prawa określona w sposób **bezpośredni**: prawo (najczęściej konstytucja) tworzy wówczas zarówno katalog źródeł prawa, jak i wyraźnie określa hierarchię źródeł prawa, stanowiąc wprost o tym, które źródła prawa są hierarchicznie wyższe w stosunku do których. Tego rodzaju rozwiązanie – dzięki jego jednoznaczności – należałoby uznać za optymalne.

Częściej jednak hierarchia źródeł prawa jest określana w sposób **pośredni**. Mogą tutaj wchodzić w grę w szczególności następujące rozwiązania:

- 1) prawo może stanowić, który akt normatywny ma pierwszeństwo w przypadku wystąpienia sprzeczności tego aktu z innym aktem normatywnym (np. art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP). Akt normatywny, któremu przysługuje pierwszeństwo, może zostać uznany za hierarchicznie wyższy;
- 2) prawo może określać, które akty normatywne podlegają badaniu pod kątem zgodności z którymi aktami normatywnymi (np. art. 93 ust. 3, art. 184, art. 188 Konstytucji RP). Akt normatywny, który stanowi punkt odniesienia dla aktu porównywanego, może być uznany za hierarchicznie wyższy;

³ Zob. S. Kaźmierczyk, System prawa, w: A. Bator (red.), Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, Warszawa 2006, s. 151–152.

⁴ S. Kaźmierczyk pisze, że „hierarchiczna reguła kolizyjna uchodzi za najmocniejszą spośród wszystkich reguł kolizyjnych” (S. Kaźmierczyk, System prawa, s. 152).

⁵ Jako przykład należy wskazać, że tego rodzaju stan utrzymywał się w Polsce w zakresie instancyjności sądownictwa administracyjnego (w okresie od 17.10.1997 r. do 31.12.2003 r.). Konstytucja RP, która weszła w życie 17.10.1997 r., ustanowiła bowiem w przepisie art. 176 ust. 1 zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, podczas gdy sądownictwo administracyjne do 1.1.2004 r., tj. do momentu wejścia w życie PostAdmU (tekst pierwotny Dz.U. Nr 153, poz. 1270), było sądownictwem jednoinstancyjnym. Ów stan przejściowy był jednak przez przepis art. 236 ust. 2 Konstytucji RP (a więc przez akt normatywny rangi wyższej niż ustawa) usankcjonowany.

- 3) prawo, określając skutek sprzeczności z prawem aktu normatywnego (np. jego nieważność lub utratę mocy obowiązującej), może wskazać rodzaj innego aktu normatywnego (lub zbioru aktów normatywnych), z którym sprzeczność powoduje taki skutek (np. art. 91 ust. 1 SamGminU, art. 79 ust. 1 SamPowiatU, art. 82 ust. 1 SamWojU, art. 61 ust. 1 AdmRządWojewU). Akt normatywny, z którym sprzeczność powoduje ujemny skutek dla mocy obowiązującej lub ważności innego aktu normatywnego, może być uznany za hierarchicznie wyższy;
- 4) ponadto hierarchia aktów normatywnych może być pośrednio rekonstruowana w oparciu o: a) kryterium hierarchicznego usytuowania organu wydającego dany akt, b) kryterium rodzaju podstawy prawnej do wydania danego aktu normatywnego, c) kryterium kolejności upoważnienia do wydania aktu normatywnego oraz – co wydaje się najbardziej zawodne – d) kryterium stopnia szczegółowości aktu normatywnego.

Biorąc pod uwagę ostatnie z wymienionych kryteriów (oznaczonych od „a” do „d”), należy stwierdzić, że w przypadku zastosowania kryterium „a” akt normatywny wydany przez organ hierarchicznie wyższy (przy czym hierarchia organów jest ustalana na podstawie przepisów ustrojowo-organizacyjnych) może być uznany za mający wyższą moc prawną aniżeli akt normatywny pochodzący od organu hierarchicznie niższego⁶. W przypadku zastosowania kryterium „b” akty normatywne wydane w oparciu o taką samą podstawę prawną (tj. w oparciu o upoważnienia zawarte w takich samych aktach normatywnych i obejmujące uprawnienie do wydania takich samych pod względem mocy prawnej aktów normatywnych) mogą być uznawane za hierarchicznie sobie równe. Z kolei zastosowanie kryterium kolejności upoważnienia (kryterium „c”) prowadzi do wniosku, że akt normatywny zawierający upoważnienie do wydania kolejnego aktu normatywnego może być uznany za hierarchicznie wyższy w stosunku do aktu wydanego na podstawie tego upoważnienia. Natomiast zastosowanie (mocno dyskusyjnego) kryterium stopnia szczegółowości aktu normatywnego (kryterium „d”) może stanowić podstawę twierdzenia, że im akt normatywny bardziej szczegółowy, tym usytuowany w hierarchii niżej⁷.

W kontekście przedstawionych wyżej, pośrednich sposobów określenia hierarchii aktów normatywnych wymaga jednak podkreślenia, że sposoby te muszą być stosowane z uwzględnieniem kontekstu całego systemu prawa, ponieważ – stosowane „pojedynczo”, z pominięciem tego kontekstu – bywają zawodne i ich wykorzystanie może prowadzić do wadliwego zakwalifikowania danego aktu normatywnego w hierarchii źródeł prawa.

⁶ Zob. bliżej na ten temat *M. Bogusz*, Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego), Warszawa 2008, s. 157–159, wraz z powołaną tam literaturą.

⁷ Za tym kryterium, traktując je jako kryterium uzupełniające kryterium hierarchii organów państwa, opowiadają się: *J. Starościak*, Źródła prawa administracyjnego, w: *J. Starościak* (red.), System prawa administracyjnego, t. 1, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 97 oraz *J. Wróblewski*, Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, s. 319. Bliżej na ten temat zob. *M. Bogusz*, Wadliwość aktu prawa miejscowego, s. 159–160.

Przejdź do księgarni →



ksiegarnia.beck.pl