



Mariusz Bogusz

Uniwersytet Gdański

mariusz.bogusz@prawo.ug.edu.pl

DOPUSZCZALNOŚĆ WSTRZYMANIA WYKONANIA AKTU PRAWA MIEJSCOWEGO W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie III UZP 4/18¹ zadał Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej prejudycjalne pytania prawne, jak również „[...] do rozstrzygnięcia kwestii wstępnej po udzieleniu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi na [zadane] pytania prawne [...]” zawiesił stosowanie [podkr. M.B.] niektórych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym².

Treść postanowienia Sądu Najwyższego, zwłaszcza w części obejmującej „zawieszenie stosowania” przepisów ustawy, wywołała dyskusję, tak o charakterze politycznym, jak i prawnym oraz ponownie postawiła na porządku dziennym problem dopuszczalności orzekania – w trybie szeroko rozumianej ochrony tymczasowej – o zawieszeniu stosowania przepisów aktu normatywnego (konstytucyjnego źródła prawa) – do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii legalności tego aktu.

Zarysowany problem zawieszenia stosowania przepisów aktu normatywnego w trybie ochrony tymczasowej należy usytuować w obszarze szerszego zjawiska, a mianowicie zjawiska kontroli legalności prawa (kontroli konstytucyjności prawa)³. Przy analizie problemu ochrony tymczasowej przed potencjalnie

¹ Postanowienie SN wraz z uzasadnieniem jest dostępne w LEX nr 2531336, jak również znajduje się na stronie http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx [dostęp: 27.03.2019].

² Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.

³ W doktrynie utrwalony jest zwrot „kontrola konstytucyjności prawa”. Posługiwanie się tym, mającym za sobą siłę tradycji, zwrotem należy jednak opatrzyć zastrzeżeniem, że jego rzeczywisty zakres znaczeniowy jest szerszy, aniżeli wskazywałyby na to występujące w tym zwrocie terminy. Kontrola konstytucyjności prawa nie obejmuje bowiem swoim zakresem jedynie kontroli zgodności norm systemu prawa z konstytucją, ale kontrolę hierarchicznej zgodności wszystkich norm systemu

niezgodnym z prawem aktem normatywnym muszą być zatem brane pod uwagę – niejednokrotnie kolizyjne – zasady i wartości konstytucyjne (w szczególności – z jednej strony – potrzeba zapewnienia szybkiej ochrony przed potencjalnie szkodliwymi lub nieodwracalnymi skutkami aktu normatywnego, z drugiej – ryzyko naruszenia zasady podziału władzy), jak również uwarunkowania prawnomiędzynarodowe, w tym wynikające z prawa Unii Europejskiej. Jest to zatem problem charakteryzujący się znaczną złożonością, jak również rozległy pod względem jego zakresu. Problem ten może być bowiem rozważany w różnych kontekstach normatywnych i proceduralnych, tj. zarówno w kontekście kompetencji organów organizacji międzynarodowej lub organów krajowych uprawnionych do kontroli legalności aktów normatywnych (sądów i trybunałów międzynarodowych, krajowych sądów konstytucyjnych, krajowych sądów administracyjnych, administracyjnych organów nadzoru)⁴, jak i – czego dowodzi postanowienie Sądu Najwyższego powołane na wstępie niniejszego artykułu – w kontekście kompetencji sądów stosujących normy różnych gałęzi prawa materialnego (sądów cywilnych, karnych, pracy itp.), dla których akt normatywny stanowi bardziej podstawę rozstrzygnięcia (aktu stosowania prawa), aniżeli przedmiot kontroli prawa pod względem jego legalności (choć ten ostatni aspekt, tj. legalności stosowanej normy prawnej, nie może być oczywiście w procesie stosowania prawa pomijany)⁵.

Uwzględnienie tak szerokiej perspektywy badawczej przy analizie problemu ochrony tymczasowej przed potencjalnie niezgodnym z prawem aktem normatywnym wykraczałoby poza ramy artykułu. Dalsze rozważania zostaną zatem ograniczone do zarysowanego w tytule zagadnienia dopuszczalności wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

prawa, tj. kontrolę zgodności norm o niższej mocy prawnej z normami o wyższej mocy prawnej (a więc np. także zgodność norm aktów podustawowych z normami ustawowymi).

⁴ W tym przypadku kluczowe zagadnienie sprowadza się do pytania, czy podmiot, który jest uprawniony do kontroli legalności aktu normatywnego, jest również uprawniony – jeszcze przed wydaniem końcowego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (tj. w kwestii legalności aktu normatywnego) – do zawieszenia stosowania tego aktu na czas prowadzonego postępowania.

⁵ Z kolei w tym przypadku kluczowe zagadnienie sprowadza się do pytania, czy i ewentualnie na jakich zasadach sąd rozstrzygający sprawę karną, cywilną lub inną podobną jest uprawniony do zawieszenia stosowania aktu normatywnego, co do legalności którego powziął wątpliwości w toku procesu stosowania prawa materialnego (lub ewentualnie czy i na jakich zasadach sąd ten jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem do organu właściwego do kontroli konstytucyjności prawa o zawieszenie stosowania takiego aktu). Na temat stosowania środków ochrony tymczasowej przez sądy krajowe w wypadku wyłonienia się wątpliwości co do zgodności krajowych aktów normatywnych z prawem Unii Europejskiej zob. m.in. *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, rozdz. 3, cz. II, pkt 5 *Stosowanie środków zabezpieczających (tymczasowych)*, LEX; N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 368; A. Grzelak, M. Wróblewski, *Czy Sąd Najwyższy może zawiesić polską ustawę ?*, „Rzeczpospolita”, 6.08.2018, s. A16.

Akty prawa miejscowego są konstytucyjnymi źródłami prawa o mocy powszechnie obowiązującej (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2017 r.; dalej: Konstytucja)⁶, stanowionymi przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej i obowiązującymi na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji). W hierarchii źródeł prawa o mocy powszechnie obowiązującej akty prawa miejscowego sytuują się na poziomie aktów podustawowych (albowiem są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych – art. 94 Konstytucji).

Akty prawa miejscowego podlegają kontroli pod względem ich zgodności z prawem w ramach różnych mechanizmów kontroli⁷, a jednym z nich jest kontrola sprawowana przez sądy administracyjne, uprawnione do orzekania o legalności aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (art. 184 Konstytucji, art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁸, art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹; dalej: p.p.s.a.).

Przeprowadzenie przez sąd administracyjny kontroli legalności aktu prawa miejscowego jest uwarunkowane uprzednim wniesieniem przez legitymowany podmiot skargi do sądu administracyjnego na ten akt. W przypadku stwierdzenia przez sąd administracyjny sprzeczności aktu prawa miejscowego z prawem (w zakresie przekraczającym poziom nieistotnego naruszenia prawa), sąd administracyjny stwierdza nieważność tego aktu (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Akt prawa miejscowego traci wówczas moc obowiązującą, a wyrok sądu administracyjnego (pozbawiający akt prawa miejscowego mocy obowiązującej) jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych)¹⁰.

Utrata mocy obowiązującej przez akt prawa miejscowego na skutek wyroku sądu administracyjnego następuje dopiero po przeprowadzeniu przez sąd administracyjny właściwego postępowania merytorycznego i po uprawomocnieniu się tego wyroku (art. 170 i 171 p.p.s.a.).

Ochrona tymczasowa przed potencjalnie niezgodnym z prawem aktem prawa miejscowego – co wynika z jej funkcji – musi natomiast być udzielana

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁷ Akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu terytorialnego podlegają również kontroli w ramach nadzoru nad samorządem terytorialnym, a akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodów i terenowe organy administracji niespolonej – kontroli i nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Należy dodać, że o legalności aktów prawa miejscowego może także orzekać Trybunał Konstytucyjny, jednakże wyłącznie w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej.

⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2107, ze zm.

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, ze zm.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1523, ze zm.

możliwie szybko oraz na wcześniejszych etapach postępowania sądownoadministracyjnego, a więc przed jego zakończeniem i definitywnym rozstrzygnięciem kwestii legalności kwestionowanego aktu prawa miejscowego (rozstrzygnięciem sprawy co do istoty). Funkcją ochrony tymczasowej przed jakąkolwiek formą działania administracji publicznej, w tym aktem normatywnym, jest bowiem zapobieżenie powstaniu szkodliwych lub nieodwracalnych skutków, które mogą wynikać z tej formy (w przypadku gdyby okazała się ona niezgodna z prawem).

De lege lata regulacja prawna w zakresie ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym przed potencjalnie niezgodnym z prawem aktem prawa miejscowego jest oparta na następujących zasadach¹¹.

- 1) Wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego nie wstrzymuje z mocy prawa wykonania tego aktu (nie zawiesza obowiązywania bądź stosowania tego aktu ani też nie zawiesza skutków prawnych, jakie z niego wynikły, wynikają bądź wyniknąć mogą) – art. 61 § 1 p.p.s.a.
- 2) Do momentu przekazania skargi sądowi administracyjnemu, właściwy organ administracji publicznej może z urzędu lub na wniosek skarżącego wstrzymać wykonanie aktu prawa miejscowego, jednakże z wyjątkiem aktów prawa miejscowego, które weszły w życie – art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a.; ewentualne wstrzymanie przez organ administracji publicznej wykonania aktu prawa miejscowego, który nie wszedł w życie, ma przy tym charakter uznaniowy, ponieważ przepisy nie określają przesłanek, od których spełnienia zależy wstrzymanie wykonania tego aktu przez organ administracji.
- 3) Po przekazaniu skargi sądowi administracyjnemu, sąd ten, wyłącznie na wniosek skarżącego, może wstrzymać wykonanie aktu prawa miejscowego, jednakże z wyjątkiem aktów prawa miejscowego, które weszły w życie oraz z wyjątkiem aktów prawa miejscowego, co do których ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania – art. 61 § 3 p.p.s.a.; wstrzymanie przez sąd administracyjny wykonania aktu prawa miejscowego (który nie wszedł w życie lub w odniesieniu do którego wstrzymanie wykonania nie jest wyłączone przez ustawę szczególną) jest możliwe, jeżeli „zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków” (art. 61 § 3 p.p.s.a.).

¹¹ Regulacja ta realizuje treść (mającej charakter *soft law*) Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(89)8 z dnia 13 września 1989 r. o tymczasowej ochronie sądowej w sprawach administracyjnych (*Recommendation No. R (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional court protection in administrative matters – adopted by the Committee of Ministers on 13 September 1989*). Więcej na temat rekomendacji zob. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 39 oraz Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5, s. 20–22.

- 4) Jeżeli sąd administracyjny oddali skargę na akt prawa miejscowego (uzna akt prawa miejscowego za zgodny z prawem), stan „wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego” (wynikający z wcześniejszego rozstrzygnięcia w tym zakresie) utrzymuje się do momentu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego – art. 61 § 6 pkt 2 p.p.s.a.
- 5) Jeżeli sąd administracyjny uwzględni skargę na akt prawa miejscowego, stan „wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego” (wynikający z wcześniejszego rozstrzygnięcia w tym zakresie) upada w dniu wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę – art. 61 § 6 pkt 1 p.p.s.a. Przepis art. 152 p.p.s.a. stanowi co prawda w § 1, że „w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej”, jednakże z § 2 tego samego artykułu wynika, że „przepisu § 1 nie stosuje się do aktów prawa miejscowego”. Oznacza to, paradoksalnie, że ustawodawca zapewnia wyższą ochronę przed aktem prawa miejscowego, który sąd administracyjny nieprawomocnie uznał za zgodny z prawem aniżeli przed aktem prawa miejscowego, który sąd administracyjny nieprawomocnie uznał za niezgodny z prawem: w przypadku aktu prawa miejscowego uznanego przez sąd za zgodny z prawem (oddalenie skargi) udzielona wcześniej ochrona tymczasowa trwa bowiem do momentu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego, w przypadku natomiast aktu prawa miejscowego uznanego przez sąd za niezgodny z prawem (uwzględnienie skargi) udzielona wcześniej ochrona tymczasowa upada z chwilą wydania przez sąd nieprawomocnego wyroku i akt prawa miejscowego (mimo że uznany nieprawomocnie za niezgodny z prawem) może być wykonywany.

Jak wynika z powyższych rozważań, ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed potencjalnie niezgodnym z prawem aktem prawa miejscowego ma ograniczony zakres, ponieważ – z mocy wyraźnego zakazu ustawowego – ochrona taka jest niedopuszczalna w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które weszły w życie i obowiązują, a dopuszczalna jedynie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które w życie jeszcze nie weszły. Dorota Dąbek trafnie w związku z tym zauważa, że sąd administracyjny nie ma kompetencji do wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego „[...] w tych przypadkach, w których jest to najbardziej potrzebne (a więc wtedy, gdy akty już obowiązują)”¹².

W tym miejscu należy postawić pytanie o prawidłowość regulacji prawnej w zakresie dopuszczalności (a w istocie niedopuszczalności) wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Stan prawny, w którym ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest niedopuszczalna w odniesieniu do obowiązujących

¹² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 287.

aktów prawa miejscowego, jest – jak się wydaje¹³ – wynikiem podzielenia przez ustawodawcę stanowiska wyrażonego w uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 15 maja 2000 r., OPS 1/00¹⁴ pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁵. Pogląd prawny NSA co do niedopuszczalności wstrzymania wykonania obowiązującego aktu prawa miejscowego miał swe źródło w językowej wykładni zwrotu „wykonanie aktu normatywnego” („wstrzymanie wykonania aktu normatywnego”), który to zwrot – zdaniem Sądu – ze swej istoty nie mógł odnosić się do obowiązującego aktu normatywnego. Jeśli bowiem – argumentował Sąd – akt normatywny wejdzie w życie „[...] staje się obowiązującym prawem, a więc można mówić o stosowaniu [jego] przepisów”, a nie o wykonywaniu aktu normatywnego. „Z tego względu – konkludował Sąd – wstrzymanie wykonania aktu normatywnego obowiązującego nie może wchodzić w rachubę”.

Z wyżej przedstawionym stanowiskiem NSA, które – jak należy sądzić – legło u podstaw decyzji aktualnego ustawodawcy o wyłączeniu obowiązujących aktów prawa miejscowego spod ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym, trudno się jednak zgodzić, ponieważ opiera się ono na nadmiernie zwężającej wykładni formuły „wykonania aktu normatywnego”, które to wykładnia w niewystarczającym stopniu uwzględnia cel, jakemu służy ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowo-administracyjnym. W konsekwencji zarzut oparcia się na błędnych przesłankach (przy kształtowaniu aktualnego zakresu ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym) należy także postawić aktualnemu ustawodawcy (skoro podzielił on pogląd NSA).

Współcześnie bowiem konstrukcja „wykonania” aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej – jak wynika z pogłębionych badań Agnieszki Krawczyk – nie ma jednolitego charakteru i uzyskuje różne znaczenia w zależności od kontekstu normatywnego¹⁶. Ograniczenie się zaś tylko do jednej metody wykładni – jak przy innej okazji trafnie wskazał Zbigniew Kmiecik – „bywa

¹³ Na taką genezę wyłączenia obowiązujących aktów prawa miejscowego spod ochrony tymczasowej w art. art. 61 § 2 pkt 3 oraz § 3 p.p.s.a. wskazuje Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa...*, s. 24 oraz T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 299.

¹⁴ ONSA 2000 nr 4, poz. 134.

¹⁵ Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.

¹⁶ A. Krawczyk we wnioskach końcowych swojej monografii pisze: „Przeprowadzona analiza zdaje się uzasadniać twierdzenie o potrzebie odmiennego od przyjmowanego zwykle, postrzeganego tylko jako zdolność aktu do poddania się realizacji dobrowolnej lub z użyciem środków przymusu państwowego ujęcia wykonalności. Współcześnie konstrukcja ta nie ma ograniczonej do tego zakresu, jednolitej formuły, lecz występuje w różnych, zależnych od kontekstu normatywnego postaciach. Wszystko to sprawia, że określenie »wykonalność« (zdolność do wykonania) należy rozumieć szerzej, przy uwzględnieniu komplementarnych w stosunku do niego pojęć: »mocy wiążącej (obowiązującej)« decyzji administracyjnej oraz »skuteczności« czynności faktycznych” (A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 268).

zawodne”; Autor ten stwierdził dalej, że „często [w toku wykładni] niezbędne jest jeszcze odwołanie się do celu (funkcji) danego przepisu lub zbioru przepisów prawa oraz ustalenie jego związków z innymi elementami uregulowania prawnego”¹⁷.

Wydaje się więc, że mając na uwadze funkcję ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, która sprowadza się do zapobieżenia powstaniu szkodliwych lub nieodwracalnych skutków formy działania administracji (która może okazać się niezgodna z prawem), formułę „wstrzymania wykonania” formy działania administracji można i należy rozumieć szeroko, tj. jako wstrzymanie (zawieszenie) mocy obowiązującej formy działania administracji oraz skutków, które z tej formy wynikły, wynikają bądź wyniknąć mogą.

Obowiązujący akt normatywny może bowiem kształtować sytuacje prawne w sposób dalece zróżnicowany: może ustanawiać obowiązki jednostek lub przyznawać jednostkom uprawnienia w sposób bezpośredni lub pośredni, może być źródłem kompetencji organów państwa, może dostarczać podstawy prawnej do procesów stanowienia, stosowania lub kontroli przestrzegania prawa, może być podstawą prawną dokonywania czynności faktycznych lub czynności konwencjonalnych itp. Trudno zatem wszystkie, rodzajowo od siebie odmienne, przejawy realizacji („działania”, „ureczywistnienia”) aktu normatywnego zredukować do jednej, uniwersalnej formuły językowej¹⁸; nawet formułę zawieszenia stosowania aktu normatywnego należałoby – w przypadku określania zakresu ochrony tymczasowej – uznać za zbyt wąską, ponieważ stosowanie prawa nie jest jedynym przejawem realizacji („działania”, „ureczywistnienia”) aktu normatywnego.

Potrzebę przyjęcia szerokiego sposobu rozumienia formuły „wstrzymania wykonania” aktu normatywnego potwierdzają zresztą również obowiązujące przepisy o ochronie tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Przepisy te dopuszczają bowiem możliwość „wstrzymania wykonania” aktu prawa miejscowego, który jeszcze nie wszedł w życie i w konsekwencji nie obowiązuje. Formuła „wykonania” aktu normatywnego, który „nie wszedł w życie” i nie obowiązuje, ma wszelkie cechy oksymoronu: „wykonanie” aktu normatywnego, który „nie obowiązuje”, nie jest bowiem możliwe. Formuła ta nabiera natomiast sensu w przypadku objęcia zakresem znaczeniowym zwrotu „wykonanie aktu normatywnego” nie tylko czynności dokonanych na podstawie tego aktu, ale również czynności poprzedzających uzyskanie przez akt normatywny mocy obowiązującej, a mających na celu wejście w życie tego aktu, takich jak np. kontrolę aktu normatywnego przed jego ogłoszeniem, samo ogłoszenie aktu

¹⁷ Z. Kmiecik, Glosa do postanowienia NSA z dn. 23 stycznia 1997 r., SA/Rz 1382/96, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1998, nr 3, poz. 54, cyt. za: LEX.

¹⁸ Być może najszerszą i najbardziej uniwersalną formułą byłoby „zawieszenie obowiązywania” lub „zawieszenie mocy obowiązującej” aktu normatywnego, zob. Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa...*, s. 27.

normatywnego w dzienniku urzędowym, czynności przygotowawcze – w okresie *vacatio legis* – poprzedzające wejście aktu normatywnego w życie.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku o braku sprzeczności o charakterze fundamentalnym pomiędzy samą konstrukcją aktu normatywnego (w tym aktu prawa miejscowego), który wszedł w życie i obowiązuje, a konstrukcją ochrony tymczasowej, która polega na wstrzymaniu wykonania formy działania administracji. Cechę podlegania „wykonaniu” można bowiem również odnosić do obowiązującego aktu normatywnego (w tym aktu prawa miejscowego), oczywiście przy założeniu szerokiego rozumienia terminu „wykonanie” aktu normatywnego.

Przeszkodą w objęciu aktów prawa miejscowego zakresem ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie jest zatem „natura rzeczy”, względy ogólnosystemowe ani też domniemana nieprzystawalność kategorii „wstrzymania wykonania” formy działania administracji do aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego), który wszedł w życie i obowiązuje. Przeszkodą taką jest natomiast wyłącznie decyzja ustawodawcy, który *de lege lata* wyłączył obowiązujące akty prawa miejscowego spod ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Nie ma natomiast powodów, dla których decyzja ta nie mogłaby zostać przez ustawodawcę zmieniona w kierunku objęcia zakresem ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym również obowiązujących aktów prawa miejscowego.

Potwierdzeniem tezy o braku sprzeczności między obowiązywaniem aktu normatywnego a możliwością objęcia go ochroną tymczasową („wstrzymaniem wykonania”, „zawieszeniem stosowania”, „zawieszeniem obowiązywania” – ujęcia istoty ochrony tymczasowej w płaszczyźnie semantycznej mogą być różne) jest fakt, że możliwość taka była przewidziana w historycznie pierwszej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, tj. w przepisie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁹.

¹⁹ Dz. U. Nr 22, poz. 98.

Przepis art. 9 ust. 2 ówczesnej ustawy o TK dopuszczał możliwość „zawieszenia w całości lub części stosowania aktu [normatywnego]”. Gwoli ścisłości należy dodać, że po utracie mocy obowiązującej przez przepis ustawowy upoważniający Trybunał do zawieszenia stosowania przepisów aktu normatywnego, zaskarżonego do Trybunału, opowiadał się on przeciwko możliwości zawieszenia przez Trybunał stosowania przepisów aktu normatywnego, zaskarżonego do Trybunału. U podstaw tego stanowiska leżał jednak wyłącznie brak podstawy prawnej (rangi ustawowej) do zawieszenia przepisów aktu normatywnego (przy jednoczesnym przekonaniu Trybunału o braku podstaw do zawieszenia przepisów aktu normatywnego przy wykorzystaniu, stosowanych odpowiednio, przepisów k.p.c. o zabezpieczeniu powództwa), zob. postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2007 r., K 2/07, OTK 2007, nr 4A, poz. 43; postanowienie TK z dnia 4 października 2006 r., K 31/06, OTK 2006, nr 9A, poz. 135; postanowienie TK z dnia 22 lutego 2006 r., K 4/06, OTK 2006, nr 2A, poz. 24; postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 28/01, OTK 2002, nr 1A, poz. 8. Pogląd na temat możliwości odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed TK przepisów k.p.c. o zabezpieczeniu powództwa wyraził natomiast TK w postanowieniu z dnia 30 listopada 2015 r., K 34/15.

Możliwość „zawieszenia wykonania zaskarżonego aktu” (w tym także obowiązującego aktu normatywnego – aktu prawa Unii Europejskiej objętego właściwością Trybunału) ma także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie przepisu art. 278 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰.

Z kolei przywołana wyżej Rekomendacja Nr R(89)8 Komitetu Ministrów Rady Europy o tymczasowej ochronie sądowej w sprawach administracyjnych również dopuszcza możliwość objęcia zakresem ochrony tymczasowej (na takich samych zasadach, jakie obowiązują w odniesieniu do indywidualnych aktów administracyjnych) administracyjne akty regulacyjne (czyli akty normatywne o charakterze generalnym)²¹.

Na zakończenie rozważenia wymaga kwestia dopuszczalności objęcia ochroną tymczasową w postępowaniu sądownoadministracyjnym obowiązujących aktów prawa miejscowego z perspektywy Konstytucji. Rzecz sprowadza się do pytania, czy wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby zmiany Konstytucji poprzez wprowadzenie przepisu wyraźnie dopuszczającego możliwość „wstrzymania wykonania” („zawieszenia stosowania”, „zawieszenia obowiązywania”) aktów normatywnych, które weszły w życie i obowiązują, czy też wprowadzenie takiego rozwiązania mogłoby nastąpić jedynie na podstawie ustawy, bez potrzeby zmiany Konstytucji.

Wydaje się, że za wystarczającą (ale i niezbędną – gdyż kompetencji organów państwa nie można domniemywać) należałoby uznać regulację ustawową przewidującą wprost możliwość objęcia zakresem ochrony tymczasowej także obowiązujące akty normatywne. Wprowadzenia takiego rozwiązania (również do przepisów ustawy regulującej postępowanie sądownoadministracyjne) nie wymagałoby zmiany Konstytucji. Do takiej konstatacji prowadzi bowiem wnioskowanie *a fortiori* (w wariancie *a maiore ad minus*). Skoro bowiem Konstytucja przewiduje instytucję kontroli konstytucyjności prawa (kontroli legalności prawa) i przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz sądom administracyjnym kompetencję do usuwania sprzecznych z prawem aktów normatywnych z porządku prawnego, czyli przyznaje tym podmiotom kompetencję do definitywnego pozbawiania tych aktów normatywnych mocy obowiązującej, to

²⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

Przepis art. 278 TFUE ma następujące brzmienie: „Skargi wniesione do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie mają skutku zawieszającego. Jednakże Trybunał może, jeśli uzna, że okoliczności tego wymagają, zarządzić zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu”.

²¹ We wstępie do Rekomendacji, określającym jej zakres przedmiotowy, stwierdza się bowiem: „In those legal systems where administrative regulatory acts can be challenged before a court, the following principles also apply to provisional protection against administrative regulatory acts” („w tych systemach prawa, w których administracyjne akty regulacyjne mogą być zaskarżane do sądu, następujące zasady [ochrony tymczasowej] mają również zastosowanie do ochrony tymczasowej przed administracyjnymi aktami regulacyjnymi”).

tym bardziej dopuszcza możliwość czasowego zawieszania mocy obowiązującej tych aktów na czas prowadzonego postępowania w sprawie legalności tych aktów. W konsekwencji stan prawny (ukształtowany w drodze ustawy), zgodnie z którym zakres przedmiotowy ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowno-administracyjnym obejmowałby także obowiązujące akty prawa miejscowego, należałoby uznać za zgodny z Konstytucją (nienaruszający zasady hierarchicznej zgodności norm systemu prawa).

Mariusz Bogusz

THE ADMISSIBILITY OF SUSPENDING THE IMPLEMENTATION OF A LOCAL LAW ACT IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

In proceedings before Polish administrative courts concerning the assessment of the legality of various acts of public administration, there is the institution of so-called temporary protection. This protection is most often granted at the initial stage of court proceedings and consists in the administrative court's suspension of the implementation of the contested act of public administration. The purpose of temporary protection is to prevent damage or irreversible effects caused by potentially unlawful public administration acts. However, acts of local law (local sources of law) that have entered into force are excluded from the scope of temporary protection. The Author criticizes this state of affairs, pointing to the lack of convincing arguments for such an exclusion and proposing that the scope of temporary protection should also include the acts of local law (local sources of law) that have already entered into force and are binding.